



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

5. detsember 2023 *

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2004/38/EÜ – Artiklid 27 ja 29 – Meetmed, mis piiravad liidu kodanike vaba liikumist rahvatervise huvides – Üldkohaldatavad meetmed – Riigisisese õigusnormid, milles on ette nähtud keeld lahkuda riigi territooriumilt mittehädavajalikuks reisimiseks liikmesriikidesse, mis on COVID-19 pandeemia kontekstis liigitatud suure riskiga piirkondadeks, ning igale reisijale, kes siseneb riigi territooriumile mõnest sellisest liikmesriigist, kohustus teha teste ja pidada kinni karantiinist – Schengeni piirieeskirjad – Artikkel 23 – Politseikohustuste täitmine seoses rahvatervisega – Samaväärsus kontrollidega piiril – Artikkel 25 – Võimalus taaskehtestada piirikontroll sisepiiridel seoses COVID-19 pandeemiaga – Kontroll, mida tehakse liikmesriigis meetmete raames, mille kohaselt on piiriületamine keelatud mittehädavajalikuks reisimiseks Schengeni riikidest või riikidesse, mis on COVID-19 pandeemia kontekstis liigitatud suure riskiga piirkondadeks

Kohtuasjas C-128/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brusseli (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus, Belgia) 7. veebruari 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 23. veebruaril 2022, menetluses

Nordic Info BV

versus

Belgische Staat,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident L. Bay Larsen, kodade presidendid A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen ja Z. Csehi, kohtunikud J.-C. Bonichot, M. Safjan (ettekandja), S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún ja M. Gavalec,

kohtujurist: N. Emiliou,

kohtusekretär: ametnik A. Lamote,

arvestades kirjalikku menetlust ja 10. jaanuari 2023. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Nordic Info BV, esindajad: *advocaten* F. Emmerechts ja R. Pockelé-Dilles,
- Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs, C. Pochet ja M. Van Regemorter, keda abistasid *advocaten* L. De Brucker, E. Jacobowitz ja P. de Maeyer,
- Rumeenia valitsus, esindajad: M. Chicu ja E. Gane,
- Norra valitsus, esindajad: V. Hauan, A. Hjetland, T. B. Leming, I. Thue ja P. Wennerås,
- Šveitsi valitsus, esindajad: L. Lanzrein ja N. Marville-Dosen,
- Euroopa Komisjon, esindajad: E. Montaguti, J. Tomkin ja F. Wilman,

olles 7. septembri 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2017. aasta määrusega (EL) 2017/2225 (ELT 2017, L 327, lk 1) (edaspidi „Schengeni piirieskirjad“).
- 2 Taotlus on esitatud Belgias asuva äriühingu Nordic Info BV ja Belgische Staati (Belgia riik) vahelises kohtuvaidluses selle kahju hüvitamise üle, mis sellele äriühingule väidetavalt tekkis vaba liikumist piiravate riigisiseste meetmete tõttu, mis võeti COVID-19 pandeemiaga seotud tervishoiukriisi ajal.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2004/38

3 Direktiivi 2004/38 põhjendustes 22, 25–27 ja 31 on märgitud:

„(22) Asutamisleping võimaldab seada vaba liikumise ja elamise õigusele piiranguid avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud asjaoludel. Et tagada nende asjaolude ja menetluslike tagatiste kitsam määratlus, mille puhul võib keelduda liidu kodanikele ja nende pereliikmetele sisenemisõiguse andmisest või nad välja saata, tuleks nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiiv [64/221/EMÜ] välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta [(EÜT 1964, 56, lk 850; ELT eriväljaanne 05/01, lk 11)] asendada käesoleva direktiiviga.

[...]

(25) Menetluslike tagatise tuleks samuti üksikasjalikult täpsustada, et tagada liidu kodanike ja nende pereliikmete õiguste kaitse kõrge tase juhul, kui neile ei anta luba teise liikmesriiki siseneda või seal elada, samuti selleks, et toetada põhimõtet, mille kohaselt kõik ametiasutuste võetavad meetmed peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud.

(26) Igal juhul peaksid liidu kodanikel ja nende pereliikmetel, kellele ei anta luba teise liikmesriiki siseneda või seal elada, olema edasikaebamise võimalus.

(27) Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse kohaselt, millega keelatakse liikmesriikidel anda välja nende territooriumil viibimise eluaegseid keelde käesolevas direktiivis käsitletud isikutele, tuleks kinnitada selliste liidu kodanike ja nende pereliikmete õigus, kellel on keelatud mõne liikmesriigi territooriumil viibida, esitada uus taotlus pärast mõistliku aja möödumist ja igal juhul kolm aastat pärast lõpliku viibimiskeelu jõustumist.

[...]

(31) Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja -vabadusi ning järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid. Kooskõlas hartas sisalduva diskrimineerimiskeeluga peaksid liikmesriigid käesolevat direktiivi rakendama, diskrimineerimata käesoleva direktiivi alusel soodustatud isikuid soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu“.

4 Direktiivi 2004/38 artikkel 1 „Teema“ on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse:

a) tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt;

- b) liidu kodanikele ja nende pereliikmetele alali[n]e elamisõigus liikmesriikide territooriumil;
- c) punktides a ja b sätestatud õigustele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatud piirangud.“

5 Direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) *liidu kodanik* – isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus;

[...]

3) *vastuvõttev liikmesriik* – liikmesriik, kuhu liidu kodanik oma vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamiseks liigub.“

6 Direktiivi artikli 3 „Soodustatud isikud“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega.“

7 Direktiivi 2004/38 artikkel 4 „Lahkumisõigus“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Ilma et see piiraks liikmesriigi piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, on kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, ja nende pereliikmetel, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on kehtiv pass, õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki.

2. Isikutelt, kelles suhtes kohaldatakse lõiget 1, ei või nõuda väljasõiduviisat ega muid samaväärseid formaalsusi.

3. Liikmesriigid annavad kooskõlas oma õigusaktidega oma kodanikele välja kodakondsust tõendava isikutunnistuse või passi ja uuendavad seda.

4. Pass kehtib vähemalt kõikides liikmesriikides ja nendes riikides, kust isik peab ühest liikmesriigist teise siirdudes läbi sõitma. Kui liikmesriigi õiguses ei ole ette nähtud isikutunnistuste väljaandmist, ei või väljaantava või uuendatava passi kehtivusaeg olla lühem kui viis aastat.“

8 Direktiivi artiklis 5 „Sisenemisõigus“ on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks siseriikliku piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, annavad liikmesriigid liidu kodanikele loa siseneda nende territooriumile kehtiva isikutunnistuse või passiga ning nende pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, loa siseneda nende territooriumile kehtiva passiga.

Liidu kodanikelt ei või nõuda sissesõiduviisat ega muid samaväärseid formaalsusi.

[...]

5. Liikmesriigid võivad nõuda, et asjaomane isik teataks oma viibimisest tema territooriumil mõistliku ja mittediskrimineeriva aja jooksul. Selle nõude täitmata jätmise korral võib asjaomase isiku suhtes kohaldada proportsionaalseid ja mittediskrimineerivad karistusi.“

- 9 Direktiivi artiklid 6 ja 7, mis kuuluvad elamisõigust käsitlevasse III peatükki, reguleerivad vastavalt kuni kolmekuulist ja üle kolmekuulist elamisõigust.
- 10 Direktiivi 2004/38 VI peatükk reguleerib „[s]isenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatava[i]d piirangu[i]d“ ning sisaldab artikleid 27–33.
- 11 Direktiivi artikkel 27 „Üldpõhimõtted“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui käesoleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest. Kõnealuseid põhjendusi ei tohi rakendada majanduslikel eesmärkidel.

2. Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

Asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihüvi. Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.

3. Et teha kindlaks, kas asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või julgeolekule, võib vastuvõttev liikmesriik, kui ta seda vajalikuks peab, registreerimistunnistust välja andes või registreerimissüsteemi puudumise korral hiljemalt kolme kuu jooksul alates asjaomase isiku saabumisest selle liikmesriigi territooriumile või saabumisest teatamisest vastavalt artikli 5 lõikele 5 elamisluba välja andes nõuda, et päritoluliikmesriik ja vajaduse korral teised liikmesriigid esitaksid teabe asjaomase isiku võimaliku varasema kohtuliku karistatuse kohta. Sellise teabe nõudmine ei kuulu standardmenetlusse. Konsulteritav liikmesriik annab oma vastuse kahe kuu jooksul.

4. Liikmesriik, kes on passi või isikutunnistuse välja andnud, lubab selle dokumendi omanikul, kes on mõnest teisest liikmesriigist avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides välja saadetud, oma territooriumile uuesti siseneda ilma mingite formaalsusteta, isegi kui dokument enam ei kehti või selle omaniku kodakondsuse üle toimuvad vaidlused.“

- 12 Direktiivi 2004/38 artiklis 29 „Tervishoid“ on ette nähtud:

„1. Ainsad haigused, mis õigustavad liikumisvabadust piiravaid meetmeid, on [Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO)] asjaomastes dokumentides määratletud epideemiaohuga haigused ja muud nakkushaigused või nakkuslikud parasitaarhaigused, kui nende kohta kehtivad vastuvõtva liikmesriigi kodanike suhtes kohaldatavad kaitsesätted.

2. Haigused, mis ilmnevad pärast kolme kuu möödumist saabumiskuupäevast, ei saa olla territooriumilt väljasaatmise põhjuseks.

3. Kui usaldusväärne teave viitab selle vajalikkusele, võivad liikmesriigid kolme kuu jooksul alates saabumiskuupäevast nõuda, et elamisõigusega isikud läbiksid tasuta tervisekontrolli tõendamaks, et nad ei põe mõnd lõikes 1 nimetatud haigust. Sellise meditsiinikontrolli nõudmine ei kuulu standardmenetlusse.“

13 Direktiivi artiklis 30 „Otsustest teatamine“ on sätestatud:

„1. Asjaomastele isikutele teatatakse kõikidest artikli 27 lõike 1 kohaselt tehtud otsustest kirjalikult nii, et nad mõistaksid nende sisu ja mõju.

2. Asjaomasele isikule teatatakse täpselt ja täielikult, millistel avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud kaalutlustel tema kohta otsus on tehtud, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus riigi julgeolekuhuvidega.

3. Teates täpsustatakse kohus või haldusorgan, kellele asjaomane isik võib kaebuse esitada, kaebuse esitamise tähtaeg ja vajaduse korral aeg, mis isikule liikmesriigi territooriumilt lahkumiseks on antud. Välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud kiireloomulistel juhtudel, ei või territooriumilt lahkumiseks antav aeg olla lühem kui üks kuu alates teate saamisest.“

14 Direktiivi artiklis 31 „Menetluslikud tagatised“ on sätestatud:

„1. Asjaomastel isikutel peab olema juurdepääs vastuvõtva liikmesriigi kohtumenetlusele ja vajaduse korral haldusmenetlusele, et kaevata edasi nende kohta avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides tehtud otsused või taotleda nende otsuste kohtulikku läbivaatamist.

[...]

3. Kaebemenetlus võimaldab kontrollida, kas otsus ning asjaolud, millel kavandatav meede põhineb, on õiguspärased. See tagab otsuse proportsionaalsuse, eelkõige pidades silmas artiklis [2]8 sätestatud nõudeid.

4. Liikmesriigid võivad asjaomase isiku oma territooriumilt kaebemenetluse ajal välja saata, kuid nad ei või takistada tal isiklikult selgitusi esitada, välja arvatud juhul, kui tema kohalesaamine võib tekitada avalikule korrale või julgeolekule tõsiseid probleeme või kui kaebuses või kohtulikult läbivaatamisel käsitletakse territooriumile sisenemise keeldu.“

15 Sama direktiivi artiklis 32 „Väljasaatmisotsuse kehtivus“ on ette nähtud:

„1. Isikud, kes on välja saadetud avaliku korra või julgeoleku huvides, võivad esitada väljasaatmisotsuse kehtetuks tunnistamise taotluse sõltuvalt asjaoludest pärast mõistliku aja möödumist ja igal juhul pärast kolme aasta möödumist lõpliku väljasaatmisotsuse jõustumisest, mis on nõuetekohaselt vastu võetud kooskõlas ühenduse õigusega, kusjuures taotluses tuleb esitada tõendid selle kohta, et asjaoludes, mis õigustasid väljasaatmisotsust, on toimunud olulised muudatused.

Asjaomane liikmesriik teeb selle taotluse kohta otsuse kuue kuu jooksul pärast selle esitamist.

2. Lõikes 1 nimetatud isikutel ei ole õigust siseneda asjaomase liikmesriigi territooriumile ajal, kui nende taotlust menetletakse.“

Schengeni piirieskirjad

16 Schengeni piirieskirjade põhjendustes 2 ja 6 on märgitud:

„(2) [ELTL] artikli 77 lõike 2 punkti e alusel on meetmete vastuvõtmine, et tagada igasugune kontrolli puudumine isikute suhtes sisepiiride ületamisel, osa [Euroopa L]iidu eesmärgist luua sisepiirideta ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine, nagu on sätestatud [ELTL] artikli 26 lõikes 2.

[...]

(6) Piirikontroll ei ole üksnes nende liikmesriikide huvides, kelle välispiiril seda teostatakse, vaid kõigi liikmesriikide huvides, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel. Piirikontroll peaks aitama võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele.“

17 Schengeni piirieskirjade artiklis 1 „Sisu ja põhimõtted“ on sätestatud:

„Käesoleva määrusega sätestatakse piirikontrolli puudumine isikute suhtes, kes ületavad liidu liikmesriikide vahelisi sisepiire.

Sellela kehtestatakse liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad.“

18 Piirieskirjade artikli 2 punktides 1, 8, 10–12 ja 21 on määratletud järgmised mõisted:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „sisepiirid“ –

- a) liikmesriikide ühised maismaapiirid, sealhulgas jõe- ja järvepiirid;
- b) liikmesriikide vaheliste siselendude lennujaamad;
- c) liikmesriikide mere-, jõe- ja järvesadamad, mille kaudu toimub regulaarne liidusisene parvlaevauhendus;

[...]

8) „piiripunkt“ – koht, mille kaudu pädevad asutused lubavad ületada välispiiri;

[...]

10) „piirikontroll“ – vastavalt käesolevale määrusele ja selles sätestatud eesmärkidel piiril teostatav tegevus, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral ning koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest;

11) „kontrollid piiril“ – piiripunktis teostatavad kontrollid tagamaks, et isikutel, sealhulgas nende transpordivahenditel ja nende valduses olevatel esemetel võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda;

12) „patrull- ja vaatlustegevus“ – piiride valvamine piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamine väljaspool nende ametlikku lahtiolekuaega selleks, et takistada isikutel kontrolli vältimist piiril;

[...]

21) „oht rahvatervisele“ – [WHO] rahvusvahelistes tervise-eeskirjades määratletud epideemiaohuga haigused ja muud nakkushaigused või nakkuslikud parasitaarhaigused, kui nende kohta kehtivad liikmesriigi kodanike suhtes kohaldatavad kaitsesätted.“

19 Piirieskirjade artiklis 3 „Kohaldamisala“ on ette nähtud:

„Käesolevat määrust kohaldatakse kõigi liikmesriikide sise- või välispiire ületavate isikute suhtes, ilma et see mõjutaks:

a) liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute õigusi;

b) pagulaste ja rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute õigusi, eriti seoses välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega.“

20 Schengeni piirieskirjade artikli 6 lõike 1 punktis e on muu hulgas ette nähtud, et kolmandate riikide kodanikud, kes soovivad välispiiri ületades siseneda liikmesriigi territooriumile, ei tohi ohustada rahvatervist.

21 Piirieskirjade artikli 8 lõigete 2 ja 3 kohaselt tuleb välispiiril toimuva kontrolli raames sisuliselt kontrollida, et isikud, kellel on liidu õiguse alusel õigus vabalt liikuda, ja kolmandate riikide kodanikud muu hulgas ei ohustaks avalikku korda, sisejulgeolekut ega rahvatervist.

22 Piirieskirjade artiklis 22 „Sisepiiride ületamine“ on ette nähtud:

„Sisepiire võib ületada igas kohas, ilma et isikuid, olenemata nende kodakondsusest, piiril kontrollitakse.“

23 Piirieskirjade artiklis 23 „Territooriumil toimuvad kontrollid“ on sätestatud:

„Piirikontrolli puudumine sisepiiridel ei mõjuta:

a) siseriikliku õiguse kohaselt politseikohustuste täitmist liikmesriikide pädevate asutuste poolt, niivõrd kui nimetatud kohustuste täitmine ei oma samaväärset toimet kontrollidega piiril; see kehtib ka piirialadel. Politseikohustuste täitmist esimese lause tähenduses ei või [eelkõige] käsitada samaväärsena kontrollide teostamisega piiril, kui:

[täpsustatud sõnastus]

i) politseimeetmete eesmärk ei ole piirikontroll;

ii) politseimeetmed põhinevad üldistel politsei andmetel ja kogemusel, mis käsitlevad võimalikke ohte avalikule julgeolekule, ning nende eesmärk on eelkõige võidelda piiriülese kuritegevusega;

iii) politseimeetmed kavandatakse ja teostatakse viisil, mis erineb selgelt välispiiridel teostatavatest korrapärastest isikukontrollidest;

iv) politseimeetmed võetakse kohapealsete kontrollide alusel; [Mõiste „kohapealsed kontrollid“ asemel on edaspidi kasutatud täpsemat vastet „juhukontrollid“.]

[...]“.

- 24 Schengeni piirieskirjade artikkel 25 „Sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise üldraamistik“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui sisepiirikontrollita alal tekib tõsine oht liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule, võib kõnealune liikmesriik erandlikult taaskehtestada piirikontrolli kõikidel või konkreetsel sisepiirilõikudel piiratud ajavahemikul kuni 30 päevaks, või tõsise ohu eeldatava kestuse ajaks, kui kõnealune oht püsib kauem kui 30 päeva. Piirikontrolli ajutise taaskehtestamise ulatus ja kestus sisepiiridel ei või olla suurem ega pikem, kui on rangelt vajalik tõsisele ohule reageerimiseks.

2. Piirikontroll taaskehtestatakse sisepiiridel ainult viimase abinõuna ja kooskõlas artiklitega 27, 28 ja 29. Kui vastavalt artiklitele 27, 28 või 29 kaalutakse seda, kas teha otsus sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise kohta, võetakse igal juhul arvesse vastavalt artiklites 26 ja 30 osutatud kriteeriumeid.

3. Kui tõsine oht asjaomase liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule püsib käesoleva artikli lõikes 1 sätestatud ajavahemikust kauem, võib kõnealune liikmesriik artiklis 26 osutatud kriteeriumeid arvesse võttes ning kooskõlas artikliga 27 jätkata oma sisepiiride kontrollimist samadel alustel, kui on osutatud käesoleva artikli lõikes 1, ning, võttes arvesse võimalikke uusi tegureid, pikendada seda kuni 30päevaste ajavahemike kaupa.

4. Sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise koguperiood, sealhulgas käesoleva artikli lõikes 3 sätestatud pikendamised, ei kesta kauem kui kuus kuud. Artiklis 29 osutatud erandjuhtudel võib kõnealust ajavahemikku kokku pikendada vastavalt kõnealuse artikli lõikele 1 kuni maksimaalselt kahe aastani.“

- 25 Piirieskirjade artiklites 26–28, mille pealkirjad on vastavalt „Sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kriteeriumid“, „Artikli 25 alusel sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise menetlus“ ja „Erimenetlus kiireloomulisi meetmeid nõudvate juhtumite puhul“, on ette nähtud materiaaloiguslikud ja menetluslikud tingimused, mida liikmesriigid peavad järgima sisepiiridel piirikontrolli ajutiseks taaskehtestamiseks piirieskirjade artikli 25 alusel.

Soovitus (EL) 2020/912

- 26 Nõukogu 30. juuni 2020. aasta soovitusel (EL) 2020/912 Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutise piiramise ja sellise piirangu võimaliku kaotamise kohta (ELT 2020, L 208I, lk 1) on II lisa, mille sisu on järgmine:

„Erikategooria reisijad, kes täidavad olulist ülesannet või kelle reisimine on hädavajalik:

- i) tervishoiutöötajad, tervishoiuvaldkonna teadlased ja eakate hoolekande töötajad;
- ii) piirialatöötajad;
- iii) põllumajandussektori hooajatöötajad;
- iv) transporditöötajad;

- v) diplomaadid, rahvusvaheliste organisatsioonide töötajad ja rahvusvaheliste organisatsioonide kutsutud töötajad, kelle füüsiline kohalolu on nende organisatsioonide hea toimimise jaoks vajalik, sõjaväelased ning humanitaarabi- ja elanikkonnakaitse töötajad oma tööülesannete täitmisel;
- vi) transiitreisijad;
- vii) reisijad, kes reisivad mõjuvatel perekondlikel põhjustel;
- viii) meremehed;
- ix) rahvusvahelist kaitset vajavad isikud või muudel humanitaarpõhjustel reisivad isikud;
- x) kolmanda riigi kodanikud, kes reisivad õppimise eesmärgil;
- xi) kõrgelt kvalifitseeritud võõrtöötajad, kui nende töötamine on majanduslikust seisukohast vajalik ning tööd ei saa edasi lükata või teha välismaal.“

Belgia õigus

- 27 Ministri 30. juuni 2020. aasta määruse koroonaviiruse COVID-19 leviku piiramiseks võetavate erakorraliste meetmete kohta (ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken; *Belgisch Staatsblad*, 30.6.2020, lk 48715), mida on muudetud ministri 10. juuli 2020. aasta määruse, millega muudetakse 30. juuni 2020. aasta määrust koroonaviiruse COVID-19 leviku piiramiseks võetavate erakorraliste meetmete kohta (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; *Belgisch Staatsblad*, 10.7.2020, lk 51609), artikliga 3 (edaspidi „ministri muudetud määrus“), artiklis 18 oli sätestatud:

„1. Mittehädavajalik reisimine Belgiast ja Belgiasse on keelatud.

2. Erandina löikest 1 ja ilma et see piiraks artikli 20 kohaldamist, on lubatud:

1° reisida Belgiast kõigisse Euroopa Liidu ja Schengeni ala riikidesse ja Ühendkuningriiki ning reisida nendest riikidest Belgiasse, välja arvatud aladelt, mis on liigitatud punasteks piirkondadeks ja mille loetelu avaldatakse välisministeeriumi veebisaidil;

[...]“.

- 28 Ministri muudetud määruse artiklis 22 oli sätestatud:

„15. mai 2007. aasta seaduse tsiviiljulgeoleku kohta (wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid) artiklis 187 ette nähtud karistustega karistatakse järgmiste artiklite rikkumise eest:

[...]

– artiklid 11, 16, 18, 19 ja 21*bis*.“

- 29 15. mai 2007. aasta seaduse tsiviiljulgeoleku kohta (wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid; *Belgisch Staatsblad*, 31.7.2007) artiklis 187 on ette nähtud:

„Artikli 181 lõike 1 ja artikli 182 alusel määratud meetmete järgimisest keeldumise või hooletusest järgimata jätmise eest karistatakse rahuajal kaheksa päeva kuni kolme kuu pikkuse vangistusega ja trahviga 26–500 eurot või üksnes ühega neist karistustest.

Minister või vajaduse korral linnapea või piirkonna politseiülem võib lisaks omal algatusel rakendada nimetatud meetmeid kohustuste täitmisest keeldujate või täitmata jätjate kulul.“

- 30 Lisaks nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et ministri muudetud määruse artiklis 18 nimetatud mittehädavajalikud reisid olid määratletud kui reisid, mis ei ole hädavajalikud, kusjuures viimased olid määratletud info-koronavirus.be veebisaidil korduma kippuvate küsimuste rubriigis ja vastasid soovitusel 2020/912 sisalduvale hädavajalike reiside loetelule.
- 31 Toimikust nähtub samuti, et kõik reisijad, kes tulid ministri muudetud määruse artiklis 18 nimetatud punasest piirkonnast, pidid tegema teste ja pidama kinni karantiinist. See kohustus oli ette nähtud sätetes, mille võtsid vastu Flandria piirkond, Vallooni piirkond, pealinna Brüsseli piirkond ja saksakeelne kogukond.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 32 WHO kvalifitseeris 11. märtsil 2020 COVID-19 puhangu pandeemiaks ning tõstis 16. märtsil 2020 pandeemiaga seotud ohu taseme maksimaalsele tasemele.
- 33 Selles kontekstis võttis Belgia Kuningriik 10. juulil 2020 vastu ministri muudetud määruse artikli 18, et keelata mittehädavajalikud reisid, mille lähte- või saabumiskoht oli ühelt poolt Belgia ning teiselt poolt Euroopa Liidu ja Schengeni ala riigid ning Ühendkuningriik, tingimusel et need riigid on liigitatud „punasteks piirkondadeks“, võttes arvesse nende epidemioloogilist olukorda või nende ametiasutuste võetud piiravate tervishoiu meetmete taset. Lisaks pidid kõik reisijad, kes tulid sellisest punaseks piirkonnaks liigitatud riigist, tegema Belgias teste ja pidama kinni karantiinist. Punasteks piirkondadeks liigitatud riikide loeteluga sai esimest korda tutvuda 12. juulil 2020 välisministeeriumi veebisaidil. Rootsi oli üks punaseks piirkonnaks liigitatud riikidest.
- 34 Skandinaaviasse suunduvatele ja sealt väljuvatele reisidele spetsialiseerunud reisibüroo Nordic Info tühistas oma ütluste kohaselt Belgia õigusnormide järgimiseks kõik suvehooajal Belgiast Rootsi kavandatud reisid. Lisaks väidab ta, et ta võttis meetmeid Rootsis viibivate reisijate teavitamiseks ja abistamiseks Belgiasse naasmisel.
- 35 15. juulil 2020 ajakohastati käesoleva kohtuotsuse punktis 33 nimetatud loetelu ja Rootsi liigitati oranžiks piirkonnaks, mis tähendas, et sellesse riiki suunduvad ja sealt väljuvad reisid ei olnud enam keelatud, vaid üksnes ebasoovitavad, ning et sellest riigist saabuvate reisijate sisenemisel Belgia territooriumile kohaldati muid reegleid.

- 36 Leides, et Belgia riik oli ministri muudetud määruse väljatöötamisel teinud vigu, esitas Nordic Info eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brusselile (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus, Belgia), kaebuse selle kahju hüvitamise nõudes, mis talle väidetavalt tekkis ministri määruses ette nähtud värvikoodide kehtestamise ja hilisema muutmise tõttu. Belgia riik omakorda palus jätta kaebuse põhjendamata.
- 37 Täpsemalt väidab Nordic Info, et Belgia riik eiras esiteks direktiivi 2004/38 ja riigisiseseid õigusnorme, millega võeti üle selle direktiivi artiklid 27–31, ning teiseks Schengeni piirieskirju.
- 38 Mis puudutab etteheidet direktiivi 2004/38 rikkumise kohta, siis märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuigi Nordic Info viitab oma kahju kirjelduses ja argumentides üldiselt Belgia territooriumilt lahkumise keelule, mis kehtestati Belgia kodanikele ja Belgias elavatele liidu kodanikele, kes ei ole Belgia kodanikud, ning nende isikute pereliikmetele, ja sellele territooriumile sisenemise keelule, mis kehtestati kõikidele liidu kodanikele, olgu nad Belgia kodanikud või mitte, ning nende pereliikmetele, siis vaidlustab see äriühing siiski ainult esiteks eespool nimetatud lahkumiskeelu õiguspärasuse ja teiseks kõnealusele territooriumile sisenemise õiguse nende piirangute õiguspärasuse, mis kehtestati liidu kodanikele, kes ei ole Belgia kodanikud, ja nende pereliikmetele, nagu need väljendusid nende isikute kohustuses teha samale territooriumile sisenemisel teste ja pidada kinni karantiinist.
- 39 Selles kontekstis tuleb välja selgitada, kas direktiivi artikli 27 lõikele 1 ja artikli 29 lõikele 1 tuleb anda tõlgendus nende koosmõjus, mis võimaldab rahvatervise huvides õigustada üksnes sisenemisõiguse piiranguid, või on nendes kahes sättes hoopis esitatud sõltumatud põhjendused, mistõttu esimene neist sätetest on iseenesest piisav, et õigustada nendes huvides nii sisenemiskui ka lahkumisõiguse piiranguid.
- 40 Sõltumata direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikele 1 ja artikli 29 lõikele 1 antud tõlgendusest soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus samuti teada, kas liikmesriik võib nende sätete alusel võtta üldkohaldatava aktina vastu sellise mittediskrimineeriva meetme, nagu on kehtestatud ministri muudetud määruse artikliga 18. Sellise võimaluse võib tuletada järeldusest, et rahvatervisega seotud alust ei ole direktiivi artikli 27 lõikes 2 nimetatud, vaid seda on direktiivi artiklis 29 eraldi käsitletud.
- 41 Kui vastus viimati nimetatud küsimusele on eitav, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas selline üldine mittediskrimineeriv piirang võib proportsionaalsuse põhimõtet järgides põhineda ELTL artiklitel 20 ja 21 ja/või liidu õiguse üldpõhimõttel, et saavutada õiguspärane eesmärk, milleks on pandeemia vastu võitlemine.
- 42 Schengeni piirieskirjade rikkumist käsitleva etteheite raames väidab Nordic Info, et kuna ministri muudetud määrus nägi ette, et Belgia pädevad asutused võivad omal algatusel kontrollida ja ellu viia lahkumisõiguse ja sisenemisõiguse piiranguid ning nende järgimata jätmise eest sanktsioone määrata, siis tähendas see, et kehtestati kontroll sisepiiridel, rikkudes piirieskirjade artiklit 25 ja sellele järgnevaid artikleid. Nimelt võimaldavad need sätted ajutiselt taaskehtestada piirikontrolli sisepiiridel üksnes tõsise ohu korral avalikule korrale ja sisejulgeolekule, mitte rahvatervist ähvardava tõsise ohu korral.
- 43 Lisaks väidab Nordic Info, et ministri muudetud määrusest tulenevaid meetmeid ei saa pidada Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a kohaldamisalasse kuuluvaks, kuna politseikohustuste täitmisel Belgia pädevate asutuste poolt oli käesoleval juhul samaväärne toime kontrollidega piiril ning igal juhul saab neid kohustusi täita üksnes avaliku julgeoleku, mitte rahvatervise valdkonnas.

- 44 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on siiski tekkinud küsimus, kas tema menetluses Belgia riigi esitatud argumente arvestades võib nakkushaigust kriisi ajal samastada ohuga avalikule korrale või avalikule või sisejulgeolekule Schengeni piirieskirjade artiklite 23 ja 25 tähenduses, nii et sellises olukorras oleks politseivõimu teostamine ja piirikontrolli taaskehtestamine sisepiiridel võimalik kummagi sätte alusel.
- 45 Neil asjaoludel otsustas Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [direktiivi 2004/38] artikleid 2, 4, 5, 27 ja 29, mis rakendavad ELTL artikleid 20 ja 21, tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid (käesoleval juhul ministri [muudetud] määruse artiklid 18 ja 22), millega on üldmeetme abil:
- Belgia kodanikele ja nende pereliikmetele ning Belgia territooriumil elavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele kehtestatud põhimõtteline lahkumiskeeld mittehädavajalike reiside korral Belgiast Euroopa Liidu ja Schengeni ala riikidesse, mis on epidemioloogiliste andmete põhjal koostatud värvikoodi järgi liigitatud punaseks;
 - Belgia kodakondsuseta liidu kodanikele ja nende pereliikmetele (olenemata sellest, kas neil on õigus elada Belgia territooriumil) kehtestatud riiki sisenemise piirangud (nt karantiin ja testid) mittehädavajalike reiside korral Belgiasse Euroopa Liidu ja Schengeni ala riikidest, mis on epidemioloogiliste andmete põhjal koostatud värvikoodi järgi liigitatud punaseks?
2. Kas Schengeni piirieskirjade artikleid 1, 3 ja 22 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid (käesoleval juhul ministri [muudetud] määruse artiklid 18 ja 22), millega on kehtestatud lahkumiskeeld mittehädavajalike reiside korral Belgiast Euroopa Liidu ja Schengeni ala riikidesse ning sisenemiskeeld nendest riikidest Belgiasse – keelud, mille täitmist võib kontrollida ja mille rikkumise eest karistada ning mida minister, linnapea ja piirkonna politsei juht võivad ka omal algatusel ellu viia?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 46 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel tema menetluses oleva kohtuasja lahendada. Seda arvestades peab Euroopa Kohus talle esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastama (15. juuli 2021. aasta kohtuotsus Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, punkt 31).
- 47 Käesoleval juhul tuleb esimesena märkida, et võttes esiteks arvesse asjaolu, et Nordic Info tugineb eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgituste kohaselt oma kahju hüvitamise nõudes kahjule, mis talle väidetavalt tekkis seoses Belgia ja Rootsi vaheliste reisidega, ja teiseks seda, et esimene küsimus puudutab põhikohtuasjas kõne all olevaid Belgia õigusnorme üksnes osas, milles need puudutasid liidu kodanikke ja nende pereliikmeid, ei ole sellele küsimusele vastamisel vaja arvesse võtta asjaolu, et need õigusnormid puudutasid lisaks liidu liikmesriikidele ka Schengeni ala riike, mis ei ole liidu liikmed.

- 48 Teisena, kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus mainib esimeses küsimuses direktiivi 2004/38 artiklit 2, tuleb siiski märkida, et selle sätte tõlgendamine, mis piirdub direktiivis kasutatud mõistete määratlemisega, ei ole iseenesest sellele küsimusele vastamiseks vajalik.
- 49 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas direktiivi 2004/38 artikleid 27 ja 29 koostoimes direktiivi artiklitega 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi üldkohaldatavad õigusnormid, mis rahvatervise huvides, mis on seotud COVID-19 pandeemia vastu võitlemisega, keelavad esiteks liidu kodanikel ja nende pereliikmetel sõltumata nende kodakondsusest teha mittehädavajalikke reise sellest liikmesriigist teistesse liikmesriikidesse, mille see liikmesriik on piiravate tervishoiu meetmete või nende teiste liikmesriikide epidemioloogilise olukorra alusel liigitanud suure riskiga piirkondadeks, ning panevad teiseks liidu kodanikele, kes ei ole selle liikmesriigi kodanikud, kohustuse teha teste ja pidada kinni karantiinist, kui nad sisenevad selle liikmesriigi territooriumile mõnest nimetatud teisest liikmesriigist.
- 50 Sellega seoses tuleb meenutada, et vastavalt direktiivi 2004/38 VI peatükki „Sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavad piirangud“ kuuluva ja direktiivi artikli 1 punkti c täpsustava artikli 27 lõikele 1 võivad liikmesriigid juhul, kui selle peatüki sätetest ei tulene teisiti, piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest, tingimusel et neid põhjendusi ei rakendata majanduslikel eesmärkidel.
- 51 Direktiivi artikli 29 – mis käsitleb konkreetselt meetmeid, mis piiravad vaba liikumist rahvatervise huvides – lõikes 1 on täpsustatud, et selliseid meetmeid võivad õigustada üksnes teatavad haigused, st WHO asjaomastes dokumentides määratletud epideemiaohuga haigused ja muud nakkushaigused või nakkuslikud parasitaarhaigused, kui nende haiguste kohta kehtivad vastuvõtvast liikmesriigis – mis on sama direktiivi artikli 2 punkti 3 kohaselt liikmesriik, kuhu liidu kodanik oma vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamiseks liigub – selle riigi kodanike suhtes kohaldatavad kaitsesätted.
- 52 Mis puudutab esimesena haigusi, mis võivad direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 alusel õigustada meetmeid, mis piiravad isikute vaba liikumist rahvatervise huvides, siis tuleneb nende kahe sätte sõnastusest, et liikmesriik võib mittemajanduslikel eesmärkidel ja direktiivi VI peatükis ette nähtud tingimusi järgides võtta selliseid meetmeid üksnes teatud haiguste korral, mille suhtes kehtivad tema oma kodanikele kaitsesätted, st WHO asjaomastes dokumentides määratletud epideemiaohuga haigused või muud nakkushaigused või nakkuslikud parasitaarhaigused.
- 53 Selles kontekstis võib liikmesriik seda enam kehtestada nende sätete alusel vaba liikumist piiravaid meetmeid, et reageerida ohule, mis on seotud nakkushaigusega, mida WHO on tunnustanud pandeemiana.
- 54 Põhikohtuasjas nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et ministri muudetud määruse artiklis 18 sisalduvaid meetmeid ja käesoleva kohtuotsuse punktis 31 nimetatud meetmeid ei võetud mitte majanduslikel eesmärkidel, vaid selleks, et hoida asjaomase liikmesriigi territooriumil ära COVID-19 nakkushaiguse levimist, mille WHO kvalifitseeris 11. märtsil 2020 pandeemiaks ja mis oli põhikohtuasjas kõne all olevas ajavahemikus endiselt kvalifitseeritud pandeemiaks. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist, näib samuti, et need meetmed kuulusid meetmete kogumisse, mille eesmärk oli põhikohtuasja

asjaolude asetleidmise ajal kaitsta selle liikmesriigi elanikkonda selle haiguse levimise eest riigi territooriumil. Sel eeldusel vastab selline haigus niisiis direktiivi 2004/38 artikli 29 lõikes 1 sätestatud tingimustele, et õigustada vaba liikumist piiravaid meetmeid rahvatervise huvides.

- 55 Mis puudutab teisenäi õigusi, mida võivad mõjutada direktiivi 2004/38 artiklite 27–32 kohaldamisalasse kuuluvad vaba liikumist piiravad meetmed, siis tuleneb ühelt poolt direktiivi 2004/38 artikli 1 punkti a ning artiklite 4 ja 5 ning direktiiviga rakendatavate ELTL artiklite 20 ja 21 koostoisest, et „liikumisvabadus“ hõlmab õigust lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida teise liikmesriiki („lahkumisõigus“), ning õigust siseneda liikmesriigi territooriumile („sisenemisõigus“).
- 56 Sellega seoses tuleb täpsustada, nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 61, et direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 selge sõnastuse kohaselt, milles on sõnaselgelt mainitud „liikumisvabadust“, hõlmavad need lõiked selle vabaduse kahte komponenti, nimelt sisenemisõigust ja lahkumisõigust direktiivi artiklite 4 ja 5 tähenduses (vt selle kohta 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus *Byankov*, C-249/11, EU:C:2012:608, punktid 30–36 ja seal viidatud kohtupraktika). Järelikult ei saa asjaolu, et artiklid 27 ja 29 kuuluvad direktiivi VI peatükki „Sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavad piirangud“, ega ka asjaolu, et direktiivi artikli 29 lõiked 2 ja 3 on täpsemalt pühendatud sisenemisõiguse piirangutele, viia selleni, et direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 kohaldamisala piirataks üksnes liikumisvabaduse selle osaga, mis puudutab sisenemisõigust.
- 57 See peab seda enam paika seetõttu, et sisenemisõiguse ja riigis elamise õiguse piiramine rahvatervise huvides võib osutuda ebatõhusaks, kui lahkumisõigusele ei saaks vastavaid piiranguid kehtestada. Sellisel juhul võiks olenevalt asjaoludest sattuda ohtu direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 eesmärk, milleks on võimaldada liikmesriikidel piirata direktiivis ette nähtud piirides ja tingimustel vaba liikumist, et ära hoida, ohjeldada või tõkestada nendest sätestest teise kohaldamisalasse kuuluva haiguse levikut või leviku ohtu.
- 58 Teiselt poolt tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et liidu kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise „piiranguteks“ tuleb pidada kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad selle vabaduse kasutamist või muudavad selle vähem atraktiivseks (vt analoogia alusel 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, C-269/09, EU:C:2012:439, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, C-503/14, EU:C:2016:979, punkt 40).
- 59 Neil asjaoludel ei hõlma vaba liikumist piiravad meetmed, mida liikmesriik võib rahvatervise huvides direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 alusel võtta, üksnes täielikku või osalist riigi territooriumile sisenemise või sealt lahkumise keeldu, näiteks keeldu lahkuda sellelt territooriumilt mittehädavajaliku reisimise eesmärgil. Samuti võib *a fortiori* tegemist olla meetmetega, mis takistavad asjaomaste isikute õigust nimetatud territooriumile siseneda või sealt lahkuda või muudavad selle vähem atraktiivseks, näiteks riiki sisenevate reisijate kohustus teha teste ja pidada kinni karantiinist.
- 60 Kolmandana, mis puudutab isikuid, kelle suhtes võib direktiivi 2004/38 alusel võtta vaba liikumist piiravaid meetmeid, siis tuleb meenutada, et see direktiiv ei reguleeri mitte ainult teiste liikmesriikide kodanike, vaid ka selle liikmesriigi kodanike liikmesriigi territooriumilt lahkumise tingimusi (vt selle kohta 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus *Byankov*, C-249/11, EU:C:2012:608,

punktid 30 ja 32). Seevastu reguleerib direktiiv liikmesriigi territooriumile sisenemise tingimusi üksnes teiste liikmesriikide kodanike puhul (vt eelkõige 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus A (piiriületus lõbusõidulaeva pardal), C-35/20, EU:C:2021:813, punktid 67–69).

- 61 Käesoleval juhul kuuluvad eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimeses küsimuses nimetatud isikute kategooriad, mis on vastavalt seotud asjaomase liikmesriigi territooriumilt lahkumise keelu ja sellele territooriumile sisenemise piirangutega, direktiivi 2004/38 isikulisse kohaldamisalasse.
- 62 Mis puudutab neljandana nende vaba liikumist piiravate meetmete vormi, mida võib võtta direktiivi 2004/38 alusel rahvatervise huvides, siis tuleb märkida, et ei direktiivi artikli 27 lõikega 1 ega artikli 29 lõikega 1 ei ole vastuolus see, kui niisugused meetmed kehtestatakse üldkohaldatava aktina.
- 63 Arvestades, et erinevalt direktiivi artikli 27 lõikest 2 ei ole kummaski nimetatud sättes mainitud, et selle vabaduse piirangud peavad „põhine[ma] eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel“ ega seda, et selliste piirangute mis tahes põhjendus peab olema otseselt „juhtumi üksikasjadega seotud“, tuleb tõdeda, et nimetatud vabaduse piiranguid, mis on õigustatud rahvatervise huvides, võib sõltuvalt asjaoludest ja eelkõige tervishoiuolukorrast võtta vastu üldkohaldatava aktina, mis puudutab vahet tegemata igauht, kes on selles aktis käsitletud olukorras.
- 64 Sellist tõlgendust kinnitab asjaolu, et direktiivi 2004/38 artikli 29 lõike 1 kohaldamisalasse kuuluvad haigused, mis ainsana võivad õigustada selle direktiivi alusel võetud vaba liikumist piiravaid meetmeid, võivad juba oma omaduste tõttu puudutada tervet elanikkonda, sõltumata individuaalsest käitumisest.
- 65 Mis puudutab viiendana tingimusi ja tagatise, mis peavad kaasnema direktiivi 2004/38 alusel võetud vaba liikumist piiravate meetmetega, siis tuleb märkida, et direktiivi artikli 27 lõike 1 kohaselt on liikmesriik, kes võtab rahvatervise huvides selliseid meetmeid, kohustatud järgima direktiivi VI peatüki sätteid, sh artikleid 30–32.
- 66 Vastab tõele, et artiklites 30–32 kasutatud mõisted ja väljendid viitavad üksikotsuse vormis kehtestatud piiravatele meetmetele.
- 67 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 73 ja 115 märkis, tuleb artiklites 30–32 ette nähtud tingimusi ja tagatise siiski kohaldada ka siis, kui piiravad meetmed on võetud üldkohaldatava akti vormis.
- 68 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 põhjendustes 25–27, mis kajastavad artikleid 30–32, on esitatud põhimõtted ja põhjendused, mis on aluseks nendes sätetes ette nähtud tingimustele ja tagatistele. Nii on direktiivi põhjenduses 25 märgitud, et nende tingimuste ja tagatiste eesmärk on tagada ühelt poolt liidu kodanike ja nende pereliikmete õiguste kaitse kõrge tase juhul, kui neile ei anta luba teise liikmesriiki siseneda või seal elada, ja teiselt poolt „toetada põhimõtet, mille kohaselt kõik ametiasutuste võetavad meetmed peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud“. Direktiivi põhjendustes 26 ja 27 on selles kontekstis täpsustatud, et „[i]gal juhul“ peab olema edasikaebamise võimalus ning vastavalt Euroopa Kohtu praktikale peab alati olema võimalik liikmesriigi territooriumile sisenemise keelu meetmed läbi vaadata nende tühistamise eesmärgil.

- 69 Need põhjendused kinnitavad seega, et kui liikmesriik kehtestab vaba liikumist piiravaid meetmeid avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides, rakendades sellist liidu õigusakti nagu direktiiv 2004/38, peab ta muu hulgas järgima esiteks õiguskindluse põhimõtet, mis nõuab, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed ning nende kohaldamine oleks õigussubjektidele ootuspärane, selleks et asjaomastel isikutel oleks võimalik täpselt teada nende kohustuste ulatust, mis neile on asjaomaste õigusnormidega pandud, ja neil isikutel oleks võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning toimida neile vastavalt (vt selle kohta 21. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 17. novembri 2022. aasta kohtuotsus Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika). Teiseks peab see liikmesriik järgima liidu õiguse üldpõhimõtet hea halduse kohta, mis näeb muu hulgas ette kohustuse põhjendada riigisiseste asutuste vastu võetud akte ja otsuseid (7. septembri 2021. aasta kohtuotsus Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punkt 120 ja seal viidatud kohtupraktika). Kolmandaks ja vastavalt põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 51 lõikele 1 peab ta järgima õigust tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus, st õigust, mida on tunnustatud harta artikli 47 esimeses lõigus, milles on muu hulgas ette nähtud õigus pöörduda pädevasse kohtusse, et tagada liidu õigusega tagatud õiguste järgimine, ning vaadata selleks läbi kõik vaidluse lahendamiseks asjakohased õigus- ja faktiküsimused (6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus État luxembourgeois (õigus esitada kaebus maksuteabe taotluse peale), C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 70 Kõik direktiivi 2004/38 artiklites 30–32 ette nähtud tingimused ja tagatised rakendavad seega õiguskindluse põhimõtet, hea halduse põhimõtet ja õigust tõhusale kohtulikule õiguskaitsevahendile, mis kehtivad piiravate meetmete suhtes, mis on võetud nii üksikotsuste kui ka üldkohaldatavate aktide vormis. Selles kontekstis ja kuna – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 62 – selle direktiivi artikli 27 lõige 1 ja artikli 29 lõige 1 lubavad liikmesriikidel rahvatervise huvides kehtestada vaba liikumist piiravaid meetmeid üldkohaldatava akti vormis, ei saa asjaolu, et direktiivi artiklid 30–32 sisaldavad mõisteid ja väljendeid, mis viitavad üksikotsuse vormis võetud piiravatele meetmetele, kahtluse alla seada artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 kohaldamisala ega ka tähendada, et neid ei saa kohaldada piiravate meetmete suhtes, mis on võetud üldkohaldatava akti vormis.
- 71 Neil asjaoludel tuleb kõigepealt asuda seisukohale, et direktiivi 2004/38 artikli 30 lõigete 1 ja 2 kohaselt tuleb iga üldkohaldatav akt, millega kehtestatakse vaba liikumist piiravad meetmed rahvatervise huvides, teha üldsusele teatavaks selle vastu võtnud liikmesriigi ametlikus väljaandes ning piisava ametliku meediateavituse kaudu, et oleks võimalik mõista selle akti sisu ja tagajärgi, nagu ka selle akti kohta esitatud täpseid ja täielikke rahvatervise seotud põhjendusi, ning et oleks täpsustatud selle vaidlustamiseks kasutatavad õiguskaitsevahendid ja vaidlustamise tähtajad.
- 72 Seejärel peab üldkohaldatavat akti selleks, et järgitud oleksid direktiivi artiklis 31 nimetatud menetluslikud tagatised, saama kohtus ja olenevalt olukorrast halduskorras vaidlustada. Sellega seoses tuleb täpsustada, et kui riigisisene õigus ei võimalda isikutel, kes on selle aktiga üldiselt määratletud olukorras, vaidlustada sellise akti kehtivust iseseisva õiguskaitsevahendi raames, peab selles olema vähemalt ette nähtud – nagu näib olevat käesoleval juhul – võimalus vaidlustada see kehtivus kõrvalnõudena kaebuse raames, mille tulemus sõltub akti kehtivusest.
- 73 Lisaks tuleneb nimetatud direktiivi artikli 30 lõikest 3, et üldsust tuleb teavitada kas aktis endas või ametlike väljaannete või kergesti kättesaadavate tasuta ametlike veebisaitide kaudu sellest, millises kohtus või haldusasutuses saab üldkohaldatava akti vajaduse korral vaidlustada, ning vastavatest kaebuse esitamise tähtaegadest.

- 74 Nagu on teiseks märgitud direktiivi 2004/38 põhjenduses 31, peavad liikmesriigid selle direktiivi rakendamisel järgima hartas sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõtet. Põhikohtuasjas ei nähtu Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust ja ükski pool ei ole ka selle kohtu menetluses väitnud, et põhikohtuasjas kõne all olevad piiravad meetmed oleks vastu võetud või neid oleks kohaldatud seda põhimõtet rikkudes.
- 75 Kuuendana ja viimasena tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 31 lõigetes 1 ja 3 on ette nähtud, et asjaomastel isikutel peab olema võimalus kasutada vastuvõtvast liikmesriigis kohtulikke ja olenevalt olukorrast halduslikke õiguskaitselahendusi, et vaidlustada muu hulgas nende suhtes rahvatervise huvides tehtud otsuse proportsionaalsust.
- 76 Nendest sätetest nähtub seega, et kõik direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 alusel rahvatervise huvides kehtestatud vaba liikumist piiravad meetmed peavad olema proportsionaalsed. See nõue tuleneb ka Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud järgima liidu õiguse üldpõhimõtteks olevat proportsionaalsuse põhimõtet, kui nad rakendavad sellist liidu õigusakti nagu direktiiv 2004/38 (vt selle kohta 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 31).
- 77 Proportsionaalsuse nõue nõuab konkreetselt, et kontrollitaks, kas sellised meetmed, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on esiteks sobivad taotletava üldist huvi teeniva eesmärgi – käesoleval juhul rahvatervise kaitse – saavutamiseks, teiseks piirduvad tingimata vajalikuga selles mõttes, et seda eesmärki ei oleks mõistlikult võimalik sama tõhusalt saavutada muude vahenditega, mis riivavad asjaomastele isikutele tagatud õigusi ja vabadusi vähem, ning kolmandaks ei ole nimetatud eesmärgiga ebaproportsionaalsed – see eeldab muu hulgas eesmärgi olulisuse ning nende õiguste ja vabaduste riive raskuse kaalumist (vt selle kohta 8. detsembri 2022. aasta kohtuotsus *Orde van Vlaamse Balies jt*, C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 78 Sellele hinnangu andmisel, kas liikmesriik on järginud proportsionaalsuse põhimõtet, tuleb arvesse võtta asjaolu, et inimeste elu ja tervis on EL toimimise lepinguga kaitstud hüvede ja huvide hulgas esikohal, ning seda, et liikmesriikide pädevuses on otsustada, millisel tasemel nad kavatsesid rahvatervise kaitse tagada ja kuidas selline tase saavutatakse. Kuna see tase võib liikmesriigiti varieeruda, tuleb liikmesriikidele jätta kaalutusruum. Järelikult ei saa asjaolu, et üks liikmesriik kehtestab vähem ranged eeskirjad kui teine liikmesriik, tähendada seda, et viimased on ebaproportsionaalsed (vt selle kohta 25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 10. märtsi 2021. aasta kohtuotsus *Ordine Nazionale dei Biologi jt*, C-96/20, EU:C:2021:191, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 79 Samuti nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et kui püsib ebaselgus, kas või mil määral eksisteerib oht inimeste tervisele, peab liikmesriikidel ettevaatuspõhimõtte alusel olema võimalik võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad peaksid ootama selle ohu täielikku realiseerumist. Eelkõige peab liikmesriikidel olema võimalik võtta mis tahes meetmeid, mis vähendavad võimalikult suures ulatuses ohtu tervisele (vt selle kohta 1. märtsi 2018. aasta kohtuotsus *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 19. novembri 2020. aasta kohtuotsus *B S ja C A* (kannabidiooli (CBD) turustamine), C-663/18, EU:C:2020:938, punkt 90).
- 80 Lisaks peavad liikmesriigid rahvatervise huvides piiravaid meetmeid kehtestades suutma esitada asjakohaseid tõendeid, näitama, et nad on tõepoolest analüüsinud kõnealuste meetmete sobivust, vajalikkust ja proportsionaalsust, ning esitama mis tahes muud tõendid oma argumentide põhjendamiseks. Selline tõendamiskoormis ei saa siiski minna nii kaugele, et nõuda, et pädevad

riigisisesed ametiasutused tõendaksid positiivselt, et ükski muu mõeldav meede ei võimaldanud taotletavat õiguspärast eesmärki saavutada samadel tingimustel (vt selle kohta 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus *Scotch Whisky Association jt, C-333/14, EU:C:2015:845*, punktid 54 ja 55 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 81 Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kellel on ainsana pädevus hinnata põhikohtuasja asjaolusid ja tõlgendada riigisiseseid õigusnorme, peab kontrollima, kas esimeses eelotsuse küsimuses nimetatud piiravad meetmed vastavad käesoleva kohtuotsuse punktis 77 meenutatud proportsionaalsuse nõudele. Euroopa Kohus, kellel palutakse anda sellele kohtule tarvilik vastus, on siiski pädev andma põhikohtuasja toimikust ja talle esitatud kirjalikest seisukohtadest tuletatud juhiseid, mis võimaldavad nimetatud kohtul asja lahendada (vt selle kohta 7. septembri 2022. aasta kohtuotsus *Cilevičs jt, C-391/20, EU:C:2022:638*, punktid 72 ja 73 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 82 Mis puudutab esiteks selliste meetmete sobivust rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamiseks WHO poolt pandeemiaks kvalifitseeritud haiguse kontekstis, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, kas põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal, st 2020. aasta juulis, üldiselt tunnustatud teaduslike andmete põhjal COVID-19 viiruse ning sellest viirusest tingitud nakkuste ja suremuse juhtumite arvu muutumise kohta ning arvestades ebakindlust, mis võis selles küsimuses esineda, olid nende meetmete vastuvõtmine ja nende rakendamise kriteeriumid riikliku tervishoiusüsteemi küllastumise või küllastumise ohu tõttu ning suveperioodil, mida iseloomustab puhkuse- ja turismireiside intensiivistumine, mis soodustab nakatumise suurenemist, sobivad selleks, et ohjeldada või isegi tõkestada kõnealuse viiruse levikut asjaomase liikmesriigi elanikkonna hulgas, nagu näisid möönvat nii teaduskogukond kui ka liidu institutsioonid ja WHO.
- 83 See kohus peab arvesse võtma ka asjaolu, et põhikohtuasjas kõne all olevad piiravad meetmed võeti analoogsete meetmete raames, mille võtsid teised liikmesriigid ja mida liit toetas ja koordineeris toetava pädevuse alusel, mis tal on tulenevalt ETLT artiklist 168 tõsiste piiriüleste ohtude ja peamiste tervist kahjustavate tegurite jälgimisel, nende eest hoiatamisel ning nende vastu võitlemisel.
- 84 Lisaks tuleb märkida, et selliseid piiravaid meetmeid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, saab pidada taotletavat rahvatervise eesmärki tagavaks üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ning neid rakendatakse ühtselt ja süstemaatiliselt (7. septembri 2022. aasta kohtuotsus *Cilevičs jt, C-391/20, EU:C:2022:638*, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 85 Sellega seoses, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 103–105, tuleb tõdeda – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist –, et ühelt poolt näib, et esimeses eelotsuse küsimuses nimetatud piiravad meetmed vastasid soovile see eesmärk saavutada, kuna need olid osa laiemast strateegiast, mille eesmärk oli piirata COVID-19 levikut asjaomase liikmesriigi elanikkonna hulgas, ning sisaldasid muid meetmeid, näiteks – nagu nähtub eelotsusetaotlusest ja Belgia valitsuse kirjalikest seisukohtadest – meetmeid nakatunud isikute isoleerimiseks ja nende kontaktide jälgimiseks, meetmeid, mille eesmärk oli piirata liikumist selle liikmesriigi territooriumil, ning ürituste toimumispaikade, vabaajakohtade ja teatud kaupluste sulgemist.
- 86 Teiselt poolt näib, et eespool viidatud piiravaid meetmeid on rakendatud ühtselt ja süstemaatiliselt, kuna vaidlust ei ole selle üle, et kõik mittehädavajalikud reised olid põhimõtteliselt keelatud Belgia ja kõigi teiste liikmesriikide vahel, mis olid nende riikide suhtes

vahet tegemata kohaldatavate kriteeriumide alusel liigitatud suure riskiga piirkonnaks, ning kuna iga sellisest liikmesriigist Belgia territooriumile sisenev reisija oli kohustatud tegema teste ja pidama kinni karantiinist.

- 87 Mis puudutab teiseks taotletava rahvatervise eesmärgi seisukohast vajadust selliste piiravate meetmete järele, nagu on kõne all põhikohtuasjas, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, kas need meetmed piirdusid tingimata vajalikuga ning kas selle eesmärgi saavutamiseks ei olnud isikute vaba liikumist vähem kahjustavaid, kuid sama tõhusaid vahendeid.
- 88 Sellega seoses tuleb küsimuse kohta, kas nimetatud meetmed piirdusid tingimata vajalikuga, märkida, et riigi territooriumilt lahkumise keeld ei puudutanud mitte asjaomaste isikute igasugust liikumist, vaid üksnes nende isikute mittehädavajalikke reise ainult sellistesse liikmesriikidesse, mida peeti suure riskiga piirkondadeks, kusjuures nende riikide loetelu ajakohastati toona kättesaadavate viimaste andmete alusel sageli, nagu nähtub eelotsusetaotlusest. Seega võis iga sellel territooriumil viibiv isik ühelt poolt teha mittehädavajalikke reise liikmesriikidesse, mis ei olnud liigitatud suure riskiga piirkondadeks, ja teiselt poolt teha hädavajalikke reise käesoleva kohtuotsuse punktis 26 ära toodud loetelu tähenduses liikmesriikidesse, mis olid liigitatud suure riskiga piirkondadeks. Belgia valitsus märkis kohtuistungil, et hädavajalike reisidena käsitati ka muud, selles loetelus nimetamata – sealhulgas piiriülest – liikumist, nagu liikumine toiduostude tegemiseks, kuid seda peab siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 89 Lisaks ilmneb, et igale reisijale, kes saabus riigi territooriumile suure riskiga piirkonnaks liigitatud liikmesriigist, kehtestatud testimis- ja karantiinimeetmed piirdusid tingimata vajalikuga, kuna need puudutasid ennetavalt ja ajutiselt reisijaid, kes tulid liikmesriikidest, kus neid ähvardas suurem nakatumise oht, et tuvastada nakatunud isikud riigi territooriumile sisenemisel ja hoida ära viiruse levitamist potentsiaalselt nakkusohtlike isikute poolt.
- 90 Mis puudutab lisaks vähem piiravate, kuid sama tõhusate meetmete olemasolu küsimust, siis tuleb meenutada kaalutlusruumi, mis on liikmesriikidel rahvatervise kaitse valdkonnas käesoleva kohtuotsuse punktis 79 meenutatud ettevaatuspõhimõtte kohaselt. Neil asjaoludel peab eelotsusetaotluse esitanud kohus piirduma selle kontrollimisega, kas on ilmne, et võttes arvesse eelkõige põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal COVID-19 viiruse kohta olemas olnud teavet, oleksid niisugused meetmed nagu sotsiaalse distantseerumise ja/või maski kandmise kohustus ning igapäevane kohustus teha regulaarselt teste olnud piisavad, et tagada sama tulemus, nagu oli esimeses eelotsuse küsimuses nimetatud piiravatel meetmetel (vt analoogia alusel 1. märtsi 2018. aasta kohtuotsus CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 70).
- 91 Sellega seoses peab eelotsusetaotluse esitanud kohus võtma arvesse epidemioloogilist olukorda, mis valitses Belgias põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal; Belgia tervishoiusüsteemi ülekoormamist või ammendumist; nakkuste kontrollimatu või drastilise taaspuhkemise ohtu, kui esimeses eelotsuse küsimuses nimetatud piiravaid meetmeid ei oleks võetud; asjaolu, et teatud isikud, kes olid haigusekandjad, võisid olla asümptomaatilised, peiteajal või osutada testimisel negatiivseks; vajadust hõlmata võimalikult palju inimesi, et tõkestada haiguse levikut elanikkonna hulgas, ja isoleerida nakatunud isikud, ning põhikohtuasjas kõne all olevate piiravate meetmete ja eelmises punktis nimetatud meetmete tagajärgede koostoimet elanikkonna kaitse jaoks.
- 92 Mis puudutab kolmandaks küsimust, kas niisugused piiravad meetmed, nagu on nimetatud esimeses eelotsuse küsimuses, on proportsionaalsed kitsamas tähenduses, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, kas need ei olnud taotletava rahvatervise eesmärgi suhtes ebaproportsionaalsed, arvestades mõju, mida need meetmed võisid avaldada liidu

kodanike ja nende pereliikmete vabale liikumisele, harta artikliga 7 tagatud õigusele era- ja perekonnaelu puutumatusel ning selliste juriidiliste isikute nagu Nordic Info ettevõtlusvabadusele, mis on tagatud harta artikliga 16.

- 93 Väärrib nimelt meeldetuletamist, et sellist üldist huvi teenivat eesmärki nagu direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikes 1 ja artikli 29 lõikes 1 nimetatud rahvatervise kaitse eesmärki ei saa riigisisese meetmega taotleda, võtmata arvesse asjaolu, et seda tuleb ühitada põhiõiguste ja põhimõtetega, mida meede puudutab, nagu neid on tunnustatud aluslepingutes ja hartas, ning seejuures tuleb tasakaalustatult kaaluda ühelt poolt üldist huvi teenivat eesmärki ning teiselt poolt asjaomaseid õigusi ja põhimõtteid, et tagada, et meetmega tekitatud ebamugavused ei oleks taotletavate eesmärkidega võrreldes ebaproportsionaalsed. Seega tuleb selle hindamisel, kas on võimalik põhjendada harta artiklitega 7 ja 16 tagatud õiguste ning ELL artikli 3 lõikes 2, ETL artiklites 20 ja 21, nagu neid rakendatakse direktiiviga 2004/38, ja harta artiklis 45 sätestatud vaba liikumise põhimõtte piiramist, mõõta sellise piiranguga kaasneva riive raskust ja kontrollida, kas piiranguga taotletava üldist huvi teeniva eesmärgi olulisus on selle raskusega vastavuses (vt selle kohta 22. novembri 2022. aasta kohtuotsus Luxembourg Business Registers, C-37/20 ja C-601/20, EU:C:2022:912, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 26. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu, C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 94 Mis puudutab põhikohtuasjas mittehädavajalikuks reisimiseks Belgia territooriumilt lahkumise keelu meetme proportsionaalsust, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus võtma arvesse asjaolu, et vaba liikumise ning õiguse era- ja perekonnaelu puutumatusel selline piiramine ei takistanud sellelt territooriumilt igasugust lahkumist, kuna see piirdus üksnes mittehädavajalike reisidega, nagu käesoleval juhul puhkuse- või turismireisid, see ei keelanud – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktis 26 esitatud hädavajalike reiside loetelust – reisimist mõjuvatel perekondlikel põhjustel ning lahkumiskeelud tühistati niipea, kui asjaomane sihtliikmesriik ei olnud tema olukorra korrapärase ümberhindamise tulemusel enam liigitatud suure riskiga piirkonnaks.
- 95 Lisaks, mis puudutab selliseid juriidilisi isikuid nagu Nordic Info, kelle ettevõtlusvabadust, eelkõige vabadust pakkuda puhkuse- ja turismireise Belgia ja suure riskiga piirkondadeks liigitatud liikmesriikide vahel, piirati, siis tuleb asuda seisukohale – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei selgu vastupidist –, et meede, mis keelab igasuguse lahkumise Belgia territooriumilt mittehädavajalikuks reisimiseks, näib olevat taotletava rahvatervise kaitse eesmärgi suhtes proportsionaalne, kuna COVID-19 pandeemiast tingitud tõsist tervishoiuolukorda arvestades ei tundunud ebamõistlik mittehädavajalikud reisid sellistesse liikmesriikidesse ajutiselt keelata, kuni nende tervishoiuolukord paraneb, et vältida liikmesriigi territooriumilt lahkumist ja võimalike haigete tagasipöördumist sellele territooriumile ning seega pandeemia kontrollimatut levikut eri liikmesriikide vahel ja nimetatud territooriumil.
- 96 Mis puudutab kohustuslike testimis- ja karantiinimeetmete proportsionaalsust reisijate puhul, kes saabusid Belgia territooriumile punaseks piirkonnaks liigitatud liikmesriigist, siis tuleb esiteks märkida, et tulenevalt testide kiirusest võisid sellised testimismeetmed, nagu on kõne all põhikohtuasjas, riivata üksnes piiratud ulatuses nende reisijate õigust era- ja perekonnaelu puutumatusel ning vaba liikumise õigust, samas kui need aitasid tuvastada COVID-19 viirust kandvaid isikuid ning seega saavutada viiruse leviku ohjeldamise ja tõkestamise eesmärki.

- 97 Teiseks piiras kohustuslik karantiin, mis kehtestati igale reisijale, kes saabus Belgia territooriumile suure riskiga piirkonnaks liigitatud liikmesriigist, olenemata sellest, kas see reisija oli viirusega nakatunud või mitte, kahtlemata drastiliselt õigust era- ja perekonnaelu puutumatusel ning liikumisvabadust, mis nimetatud reisijal üldjuhul on tulenevalt vaba liikumise õiguse kasutamisest. Siiski tundub ka selline karantiin – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei selgu vastupidist – olevat ettevaatuspõhimõtte seisukohast proportsionaalne, kuna esiteks oli olemas arvestatav tõenäosus, et reisija oli selle viiruse kandja ja oleks eelkõige juhul, kui tegemist oli peiteajaga või ta oli asümptomaatiline, karantiini puudumise korral nakatanud teisi inimesi väljaspool kodu, ning teiseks võisid testid osutada valenegatiivseks.
- 98 Eespool toodud põhjendusi silmas pidades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 artikleid 27 ja 29 koostoimes direktiivi artiklitega 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi üldkohaldatavad õigusnormid, mis rahvatervise huvides, mis on seotud COVID-19 pandeemia vastu võitlemisega, keelavad esiteks liidu kodanikel ja nende pereliikmetel sõltumata nende kodakondsusest teha mittehädavajalikke reise sellest liikmesriigist teistesse liikmesriikidesse, mille see liikmesriik on piiravate tervishoiumeetmete või nende teiste liikmesriikide epidemioloogilise olukorra alusel liigitanud suure riskiga piirkondadeks, ning panevad teiseks liidu kodanikele, kes ei ole selle liikmesriigi kodanikud, kohustuse teha teste ja pidada kinni karantiinist, kui nad sisenevad selle liikmesriigi territooriumile mõnest nimetatud teisest liikmesriigist, tingimusel, et need riigisisised õigusnormid järgivad kõiki direktiivi artiklites 30–32 sätestatud tingimusi ja tagatise ning hartaga tunnustatud õigusi ja aluspõhimõtteid, eelkõige diskrimineerimiskeelu põhimõtet, ning proportsionaalsuse põhimõtet.

Teine küsimus

- 99 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel tema menetluses oleva kohtuasja lahendada. Seda silmas pidades võib Euroopa Kohtul olla vaja arvesse võtta liidu õigusnorme, millele liikmesriigi kohus ei ole oma küsimuses viidanud. Asjaolu, et liikmesriigi kohus on eelotsuse küsimuses vormiliselt viidanud liidu õiguse teatud sätetele, ei takista Euroopa Kohtul esitada sellele kohtule kogu tõlgenduslikku teavet, mis võib viimasel aidata menetletavat kohtuasja lahendada, olenemata sellest, kas liikmesriigi kohus on neile aspektidele oma küsimustes viidanud või mitte. Sellega seoses on Euroopa Kohtu ülesanne tuletada liikmesriigi kohtu esitatud asjaolude kogumist ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada (20. aprilli 2023. aasta kohtuotsus BVAEB (vanaduspensioni kohandamine), C-52/22, EU:C:2023:309, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 100 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest nähtub, et teine küsimus on esitatud seoses Nordic Info kahe argumendiga, mille kohaselt sisenemis- ja lahkumisõiguse piirangute – mis Belgia õigusnormidega kehtestati isikute suhtes, kes tegid mittehädavajalikke reise teistest Schengeni ala riikidest või riikidesse, mis olid liigitatud suure riskiga piirkonnaks – kontroll oli esiteks samaväärne kontrolliga piiril ja seda teostati rahvatervise huvides, rikkudes Schengeni piirieskirjade artiklit 23, ning teiseks tähendas see Schengeni ala sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamist nende eeskirjade artiklit 25 rikkudes.
- 101 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas Schengeni piirieskirjade artikleid 22, 23 ja 25 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis rahvatervise huvides, mis on seotud

COVID-19 pandeemia vastu võitlemisega, keelavad pädevate asutuste kontrolli all ja sanktsiooni ähvardusel liikmesriigi piiride – mis on liidu sisepiirid – ületamise, et teha mittehädavajalikke reise Schengeni ala riikidest või riikidesse, mis on liigitatud suure riskiga piirkonnaks.

- 102 Sellega seoses väärrib meeldetuletamist, et ELTL artikli 67 lõikes 2, mis kuulub vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevasse V jaotisesse, on ette nähtud, et liit tagab isikutele piirikontrolli puudumise sisepiiridel. ELTL artikli 77 lõike 1 punktis a on sätestatud, et liit töötab välja poliitika, mille eesmärk on tagada sisepiiride ületamisel igasuguse piirikontrolli puudumine mis tahes kodakondsusega isikute suhtes. Kontrolli kaotamine sisepiiridel on – nagu nähtub Schengeni piirieskirjade põhjendusest 2 – osa ELTL artiklis 26 sätestatud liidu eesmärgist luua sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud ELTL artikli 77 lõike 2 punkti e alusel vastu võetud selliste liidu õigusaktidega nagu Schengeni piirieskirjad (vt analoogia alusel 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punktid 48 ja 49, ning 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A, C-9/16, EU:C:2017:483, punktid 30 ja 31).
- 103 Sellega seoses on Schengeni piirieskirjade artiklis 22 meelde tuletatud põhimõtet, mille kohaselt võib sisepiire nende eeskirjade artikli 2 punkti 1 tähenduses ületada igas kohas, ilma et isikuid olenemata nende kodakondsusest piiril kontrollitaks.
- 104 Schengeni piirieskirjade artikli 23 „Territooriumil toimuvad kontrollid“ punktis a on omakorda sätestatud, et piirikontrolli puudumine sisepiiridel ei mõjuta riigisisese õiguse kohaselt politseikohustuste täitmist liikmesriikide pädevate asutuste poolt, niivõrd kui nimetatud kohustuste täitmisel ei ole samaväärset toimet kontrollidega piiril, ning see kehtib ka piirialadel. Seega, kuigi see säte koostoimes piirieskirjade artikli 2 punktiga 11 ja artikliga 22 keelab liikmesriikide pädevatel asutustel täita oma politseikohustusi, et teha piiripunktides kontrollid piirieskirjade artikli 2 punkti 8 tähenduses, selleks et kontrollida, kas isikutel, sealhulgas nende transpordivahenditel ja nende valduses olevatel esemetel, on lubatud riigi territooriumile siseneda või sealt lahkuda, jätab see siiski liikmesriikidele õiguse viia riigi territooriumil, sealhulgas piirialadel, läbi kontrollid, mis on põhjendatud politseikohustuste täitmisega, kui nende kohustuste täitmisel ei ole samaväärset toimet sellise kontrolliga.
- 105 Lisaks tuleb märkida, et Schengeni piirieskirjade artiklis 25 on ette nähtud võimalus taaskehtestada piirikontroll liidu sisepiiridel kui erand piirieskirjade artiklis 22 ette nähtud põhimõttest, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 103. Artikli 25 alusel võivad liikmesriigid seega teatud maksimumperioodideks ajutiselt taaskehtestada kontrolli kõikidel või konkreetsel lõikudel oma piiridest, nagu need on määratletud eeskirjade artikli 2 punktis 1, kui tekib tõsine oht nende avalikule korrale või sisejulgeolekule, kusjuures taaskehtestamine on kasutatav üksnes viimase abinõuna. Igal juhul ei tohi sellise ajutise taaskehtestamise kestus ületada seda, mis on nimetatud ohule reageerimiseks tingimata vajalik, ning see peab olema ohuga proportsionaalne, kusjuures tuleb täpsustada, et selleks läbiviidava hindamise liik ja menetlus, mida tuleb järgida, on üksikasjalikult piiritletud samade eeskirjade artiklites 26–28 (vt selle kohta 26. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Landespolizeidirektion Steiermark (kontrolli maksimaalne kestus sisepiiridel), C-368/20 ja C-369/20, EU:C:2022:298, punktid 54, 63, 67 ja 68).
- 106 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust ning Belgia valitsuse kirjalikes seisukohtades ja kohtuistungil tehtud avaldustest, et põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal viisid liikmesriigi ametiasutused läbi kontrollid, et kontrollida, kas ministri muudetud määruse artiklis 18 sätestatud sisepiiride ületamise keeldu järgiti.

- 107 Lisaks täpsustas Belgia valitsus vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, et Belgia territooriumile sisenemise ja sealt lahkumise keelde kontrolliti põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal järgmisel viisil: lennujaamades ja raudteejaamades kontrolliti pisteliselt reisijaid, kes kasutasid Belgiat suure riskiga piirkondadeks liigitatud Schengeni ala riikidega ühendavaid lende ja liine, samas kui autoteedel tegid mobiilsed patrullid tavalisel tööajal pistelisi kontrole, kusjuures bussiga reisijate vedamisele pöörati erilist tähelepanu.
- 108 Euroopa Komisjon omalt poolt märkis Euroopa Kohtu menetluses, et ta sai 4. juunil 2020 Belgia Kuningriigilt teate, millest nähtus, et see liikmesriik oli põhikohtuasjas kõne all olevas ajavahemikus lõpetanud kontrollimise sisepiiridel.
- 109 Neil asjaoludel peab eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks kontrollima, kas juhul, kui käesoleva kohtuotsuse punktis 33 nimetatud piiriületamise keeldu kontrolliti Belgia territooriumil, sealhulgas piirialadel, ei ole politseikohustuste täitmisel, millega seoses neid kontrolele tehti, Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a tähenduses samaväärset toimet kontrollidega piiril, ning teiseks, kas juhul, kui need kontrollid tehti sisepiiridel, järgis Belgia Kuningriik kõiki piirieskirjade artiklites 25–28 sätestatud tingimusi sisepiiridel piirikontrolli ajutiseks taaskehtestamiseks.
- 110 Sellega seoses võib Euroopa Kohus eelotsusetaotlust lahendades esitada täpsustusi, mille eesmärk on juhendada liikmesriigi kohut tema otsuse tegemisel (vt selle kohta 5. mai 2022. aasta kohtuotsus Victorinox, C-179/21, EU:C:2022:353, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 111 Mis puudutab esimesena Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a, siis nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et liidu õiguse, eelkõige piirieskirjade artiklite 22 ja 23 järgimise tagamiseks tuleb kehtestada õiguslik raamistik, mis tagab, et artikli 23 punktis a nimetatud politseikohustuste praktilisel täitmisel ei ole samaväärset toimet kontrollidega piiril, ja seda raamistikku järgida (vt analoogia alusel 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 37).
- 112 Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a teise lause alapunktides i–iv on selle lause alguses kasutatud sõna „eelkõige“ tõttu antud juhiseid, mis võimaldavad liikmesriike juhendada nende politseikohustuste täitmisel ja eelmises punktis viidatud õigusliku raamistiku rakendamisel nii, et nende kohustuste täitmisel ei ole samaväärset toimet kontrollidega piiril.
- 113 Esiteks, mis puudutab Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a teise lause alapunktis i sisalduvat juhust selle kohta, et politseimeetmete „eesmärk ei ole piirikontroll“, siis on Euroopa Kohus juba leidnud, et piirieskirjade artikli 2 punktides 10–12 tuleneb, et selle eesmärgiga soovitakse ühelt poolt tagada, et isikutel võib lubada liikmesriigi territooriumile siseneda või sealt lahkuda, ning teiselt poolt takistada isikutel vältida kontrolele piiril. Tegemist on kontrollidega, mida võib teostada süstemaatiliselt või pisteliselt (vt analoogia alusel 13. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 114 Käesoleval juhul tundub aga, et ministri muudetud määruse artikli 18 järgimise tagamiseks tehtud kontrollide eesmärgid erinevad teatavates põhipunktides kontrollidest piiril. Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 106, oli nende kontrollide eesmärk tõepoolest kontrollida, kas isikutel, kellel oli kavatsus piiri ületada või kes olid selle ületanud, oli lubatud Belgia territooriumilt lahkuda või sinna siseneda. Ministri muudetud määruse sõnastuse enda kohaselt

oli nende kontrollide peamine eesmärk siiski piirata kiiresti COVID-19 levikut sellel territooriumil ning – võttes arvesse kohustust teha teste ja pidada kinni karantiinist, mis oli pealegi ette nähtud igale reisijale, kes saabus nimetatud territooriumile Schengeni ala riigist, mis oli liigitatud punaseks piirkonnaks – tagada nende reisijate tuvastamine ja jälgimine.

- 115 Seda põhieesmärki arvestades ei saa ministri muudetud määruse artikli 18 järgimise tagamiseks tehtud kontrollle pidada samaväärseks kontrollidega piiril, mis on Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a kohaselt keelatud (vt analoogia alusel 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A, C-9/16, EU:C:2017:483, punktid 46 ja 51).
- 116 Lisaks, kuigi käesoleval juhul näib, et kontrollle teedel teostati peamiselt piirialadel, ei piisa ainuüksi sellest asjaolust, et saaks tuvastada, et politseikohustuste täitmisel oli samaväärne toime kontrollidega piiril. Nimelt on Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a esimeses lauses sõnaselgelt viidatud riigisisese õiguse kohasele politseikohustuste täitmisele liikmesriikide pädevate asutuste poolt muu hulgas piirialadel (vt analoogia alusel 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 117 Teiseks, mis puudutab Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a teise lause alapunktis ii sisalduvat juhust, mille kohaselt peavad politseimeetmed „põhine[ma] üldistel politsei andmetel ja kogemusel, mis käsitlevad võimalikke ohte avalikule julgeolekule“, siis väärrib meeldetuletamist, et kuigi selles sättes on mainitud üksnes „ohu avalikule julgeolekule“, on siiski tõsi, et piirieskirjade artikli 23 punktis a ei ole selle teise lause alguses esineva sõna „eelkõige“ tõttu ette nähtud ei ammendavat loetelu tingimustest, millele politseimeetmed peavad vastama, et neid ei peetaks samaväärseks kontrollidega piiril, ega ka eesmärkidest, mida politseimeetmed võivad taotleda, ega ka ammendavat loetelu teemadest, mida need meetmed võivad puudutada (vt analoogia alusel 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 48). See peab nii olema seda enam, et politseikohustused on piirieskirjade artikli 23 punkti a kohaselt määratletud „siseriikliku õiguse kohaselt“ ja võivad seega hõlmata muid valdkondi kui selle sätte teise lause punktis ii nimetatud avalik julgeolek.
- 118 Seega asjaolu, et ohtu rahvatervisele ei ole Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a teise lause alapunktis ii sõnaselgelt mainitud, ei tähenda iseenesest, et –kuigi rahvatervisega seotud küsimused võivad kuuluda riigisisese õiguse kohaselt politseikohustuste alla ja nende kohustuste täitmiseks võetud meetmed võivad põhineda politsei üldistel andmetel ja kogemusel seoses võimalike või tõendatud ohtudega rahvatervisele, nagu pandeemia või pandeemiaoht – liikmesriik ei võiks tugineda piirieskirjade artikli 23 punkti a alusel rahvatervise valdkonnale.
- 119 Mis puudutab asjaolu, et politseimeetmed peavad Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a teise lause alapunkti ii kohaselt põhinema „üldistel politsei andmetel ja kogemusel“ asjaomases valdkonnas, st käesoleval juhul ohul rahvatervisele, siis tuleb meenutada, et see nõue ei ole täidetud, kui kontroll on ette nähtud üldise keelu alusel, sõltumata asjaomaste isikute käitumisest ja selle valdkonna kahjustamise ohule viitavatest asjaoludest (vt analoogia alusel 13. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 120 Kuigi Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal tehti asjaomaseid kontrollle üldise keelu alusel ja sõltumata reisijate käitumisest, tuleb siiski märkida, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisese õigusnormid olid seotud rahvatervisele avalduva tõsise ohuga, nimelt pandeemiaga, mida iseloomustab viirus, mis võib põhjustada surma erinevates elanikkonnarühmades ja tuua kaasa riikliku tervishoiusüsteemi ülekoormamise

või isegi ammendumise. Samuti tuleb arvesse võtta esiteks nii selle keelu kui ka sellega kaasnevate kontrollimeetmete põhieesmärki, milleks on viiruse leviku või leviku ohu ohjeldamine või tõkestamine, et kaitsta võimalikult palju inimesi, ning teiseks äärmuslikku raskust või isegi võimatust teha ette kindlaks, millised eri transpordivahendeid kasutavad isikud tulevad suure riskiga piirkondadeks liigitatud liikmesriikidest või reisivad neisse liikmesriikidesse. Neil asjaoludel piisab Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a teise lause alapunkti ii kohaldamisest sellest, et kontrollide otsustamisel ja elluviimisel võeti arvesse asjaolusid, mis objektiivselt tõendasid rahvatervise raske ja tõsise kahjustamise ohtu, ning lähtuti ametiasutuste üldteadmistest riigi territooriumile sisenemise ja sealt väljumise alade kohta, mille kaudu suur hulk reisijaid, kelle suhtes keeld kehtis, võisid reisida.

- 121 Mis puudutab kolmandaks Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a teise lause alapunktides iii ja iv sisalduvaid juhiseid selle kohta, et politseimeetmed tuleb „kavanda[da] ja teosta[da] viisil, mis erineb selgelt [liidu] välispiiridel teostatavatest korrapärastest isikukontrollidest“, ja need tuleb „võtta“ juhukontrollide alusel“, siis nähtub Belgia valitsuse selgitustest vastuseks Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele, et kõik põhikohtuasjas kõne all olevad kontrollid viidi läbi pisteliselt ja seega „juhukontrollidena“, mida peab eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski kontrollima. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab siiski veel analüüsima, kas need kontrollid kavandati ja teostati viisil, mis erineb selgelt liidu välispiiridel teostatavatest korrapärastest isikukontrollidest, mis tähendab, et tuleb üksikasjalikult analüüsida põhikohtuasjas kõne all olevates riigisisestes õigusnormides ette nähtud täpsustusi ja piiranguid, mis puudutavad nende kontrollide intensiivsust, sagedust ja valikulisust (vt analoogia alusel 13. detsembri 2018. aasta kohtuotsus *Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes*, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 122 Kuigi Euroopa Kohtul ei ole selle kohta teavet, tuleb vähemalt märkida, et sellise pandeemia kontekstis, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 120, ja võttes arvesse samas punktis juba märgitud asjaolu, et võib olla äärmiselt raske või isegi võimatu ette kindlaks teha, millised isikud, kes kasutavad erinevaid transpordivahendeid, tulevad suure riskiga piirkondadeks liigitatud liikmesriikidest või reisivad neisse liikmesriikidesse, tuleb asjaomasele liikmesriigile kontrollide kavandamisel ja teostamisel seoses nende intensiivsuse, sageduse ja valikulisusega anda teatud kaalutlusruum, mida õigustab ka ettevaatuspõhimõte. Kaalutlusruum ei tohi siiski ulatuda nii kaugemale, et selliselt kavandatud ja teostatud kontrollid ei ole võimalik „selgelt“ eristada liidu välispiiridel teostatavatest korrapärastest isikukontrollidest ning et need on süstemaatilised.
- 123 Mis puudutab teiseks küsimust piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta sisepiiridel Schengeni piirieskirjade artikli 25 ja sellele järgnevate artiklite tähenduses, siis tuleb tõdeda, et kuigi piirieskirjade artikli 23 punkti a sõnastus on avatud – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 117 –, kuivõrd see jätab liikmesriikidele õiguse täita politseikohustusi ka rahvatervise valdkonnas, viitab Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõige 1 sõnaselgelt liikmesriikide võimalusele piirikontrolli ajutiselt taaskehtestada, kui esineb tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule.
- 124 Kuna viimati nimetatud sättega Schengeni piirieskirjade artiklist 22 tehtud erandit tuleb tõlgendada kitsalt (vt selle kohta 26. aprilli 2022. aasta kohtuotsus *Landespolizeidirektion Steiermark* (kontrolli maksimaalne kestus sisepiiridel), C-368/20 ja C-369/20, EU:C:2022:298, punktid 64 ja 66 ning seal viidatud kohtupraktika), ei saa oht rahvatervisele iseenesest õigustada piirikontrolli taaskehtestamist sisepiiridel.

- 125 Samas tuleb asuda seisukohale, nagu tegi ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 154, et kui terviseoht kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale ja/või sisejulgeolekule, võib liikmesriik sellele tõsisele ohule reageerimiseks ajutiselt taaskehtestada piirikontrolli sisepiiridel, tingimusel et muud Schengeni piirieskirjade artiklis 25 ja sellele järgnevates artiklites ette nähtud tingimused on täidetud.
- 126 Nimelt tuleneb Euroopa Kohtu praktikas täpsustatud mõistetest „avalik kord“ ja „sisejulgeolek“, et terviseoht võib teatud juhtudel kujutada endast tõsist ohtu avalikule korrale ja/või sisejulgeolekule (vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *Josemans*, C-137/09, EU:C:2010:774, punkt 65). Seega, esiteks eeldab mõiste „avalik kord“ igal juhul seda, et lisaks ühiskondliku korra häirimisele, millena on käsitatav mis tahes seadusrikkumine, peab olema olema tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis mõjutab mõnd ühiskonna põhihuvi. Teiseks vastab mõiste „sisejulgeolek“ liikmesriigi avaliku julgeoleku sisemisele mõõtmele ja hõlmab eelkõige ohtu institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimisele ning ohtu rahvastiku säilimisele, samuti sõjaliste huvide kahjustamist või otsest ohtu elanikkonna rahule ja füüsilisele julgeolekule (vt selle kohta 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punktid 65 ja 66 ning seal viidatud kohtupraktika, ning 2. mai 2018. aasta kohtuotsus *K. ja H. F.* (elamisõigus ja kahtlustamine sõjakuritegude toimepanekus), C-331/16 ja C-366/16, EU:C:2018:296, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 127 Sellise ulatusega pandeemia nagu COVID-19, mida iseloomustab nakkushaigus, mis võib põhjustada surma erinevates elanikkonnarühmades ja tuua kaasa riiklike tervishoiusüsteemide ülekoormamise või isegi ammendumise, võib mõjutada ühiskonna põhihuvi, nimelt huvi tagada kodanike elu, säilitades samal ajal tervishoiusüsteemi nõuetekohase toimimise ja elanikkonnale piisavate raviteenuste pakkumise, ning lisaks puudutab see elanikkonna ühe osa, eelkõige kõige haavatavamate inimeste ellujäämist. Neil asjaoludel võib sellist olukorda pidada tõsiseks ohuks avalikule korrale ja/või sisejulgeolekule Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõike 1 tähenduses.
- 128 Käesoleval juhul peab eelotsusetaotluse esitanud kohus juhul, kui ta tuvastab, et Belgia ametiasutused teostasid põhikohtuasjas kõne all olevas ajavahemikus kontrollid sisepiiridel või piirikontrolli sisepiiridel, kindlaks tegema – võttes arvesse asjaolu, et kontrollide või piirikontrolli eesmärk oli, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 127, reageerida avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardavale tõsisele ohule –, kas Schengeni piirieskirjade artiklites 25–28 sätestatud muud tingimused, mis on sisuliselt kokku võetud käesoleva kohtuotsuse punktis 105, olid täidetud.
- 129 Eespool toodud põhjendusi silmas pidades tuleb teisele küsimusele vastata, et Schengeni piirieskirjade artikleid 22, 23 ja 25 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis rahvatervise huvides, mis on seotud COVID-19 pandeemia vastu võitlemisega, keelavad pädevate asutuste kontrolli all ja sanktsiooni ähvardusel liikmesriigi piiride – mis on liidu sisepiirid – ületamise, et teha mittehädavajalikke reise Schengeni ala riikidest või riikidesse, mis on liigitatud suure riskiga piirkonnaks, tingimusel, et need kontrollimeetmed kuuluvad politseikohustuste täitmise alla, millel ei tohi olla samaväärset toimet kontrollidega piiril piirieskirjade artikli 23 punkti a tähenduses, või et juhul, kui need meetmed kujutavad endast kontrollid sisepiiridel, on see liikmesriik järginud piirieskirjade artiklites 25–28 sätestatud tingimusi selliste kontrollide ajutiseks taaskehtestamiseks, kusjuures tuleb täpsustada, et sellise pandeemia põhjustatud oht kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule piirieskirjade artikli 25 lõike 1 tähenduses.

Kohtukulud

- 130 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, artikleid 27 ja 29 koostoimes direktiivi artiklitega 4 ja 5

tuleb tõlgendada nii, et

nendega ei ole vastuolus liikmesriigi üldkohaldatavad õigusnormid, mis rahvatervise huvides, mis on seotud COVID-19 pandeemia vastu võitlemisega, keelavad esiteks liidu kodanikel ja nende pereliikmetel sõltumata nende kodakondsusest teha mittehädavajalikke reise sellest liikmesriigist teistesse liikmesriikidesse, mille see liikmesriik on piiravate tervishoiumeetmete või nende teiste liikmesriikide epidemioloogilise olukorra alusel liigitanud suure riskiga piirkondadeks, ning panevad teiseks liidu kodanikele, kes ei ole selle liikmesriigi kodanikud, kohustuse teha teste ja pidada kinni karantiinist, kui nad sisenevad selle liikmesriigi territooriumile mõnest nimetatud teisest liikmesriigist, tingimusel, et need riigisisised õigusnormid järgivad kõiki direktiivi artiklites 30–32 sätestatud tingimusi ja tagatise ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga tunnustatud õigusi ja aluspõhimõtteid, eelkõige diskrimineerimiskeelu põhimõtet, ning proportsionaalsuse põhimõtet.

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2017. aasta määrusega (EL) 2017/2225), artikleid 22, 23 ja 25

tuleb tõlgendada nii, et

nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis rahvatervise huvides, mis on seotud COVID-19 pandeemia vastu võitlemisega, keelavad pädevate asutuste kontrolli all ja sanktsiooni ähvardusel liikmesriigi piiride – mis on liidu sisepiirid – ületamise, et teha mittehädavajalikke reise Schengeni ala riikidest või riikidesse, mis on liigitatud suure riskiga piirkonnaks, tingimusel, et need kontrollimeetmed kuuluvad politseikohustuste täitmise alla, millel ei tohi olla samaväärset toimet kontrollidega piiril piirieskirjade artikli 23 punkti a tähenduses, või et juhul, kui need meetmed kujutavad endast kontrolli sisepiiridel, on see liikmesriik järginud piirieskirjade artiklites 25–28 sätestatud tingimusi selliste kontrollide ajutiseks taaskehtestamiseks, kusjuures tuleb täpsustada, et sellise pandeemia põhjustatud oht kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule piirieskirjade artikli 25 lõike 1 tähenduses.

Allkirjad