



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 5. decembra 2023*

„Predhodno odločanje – Direktiva 2004/38/ES – Člena 27 in 29 – Ukrepi, ki omejujejo prosto gibanje državljanov Unije zaradi javnega zdravja – Splošni ukrepi – Nacionalna ureditev, ki določa prepoved zapustitve nacionalnega ozemlja za opravljanje nenujnih potovanj v države članice, uvrščene med območja z visokim tveganjem v okviru pandemije covid-19, in obveznost vsakega potnika, ki na nacionalno ozemlje vstopi iz ene od teh držav članic, da opravi presejalne teste in spoštuje karanteno – Zakonik o schengenskih mejah – Člen 23 – Izvajanje policijskih pooblastil na področju javnega zdravja – Enakovrednost z izvajanjem mejne kontrole – Člen 25 – Možnost ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah v okviru pandemije covid-19 – Kontrole, ki se izvajajo v državi članici v okviru ukrepov prepovedi prehajanja meja za opravljanje nenujnih potovanj iz držav schengenskega območja, uvrščenih med območja z visokim tveganjem v okviru pandemije covid-19, ali v te države“

V zadevi C-128/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (prvostopenjsko sodišče v Bruslju za postopke v nizozemščini, Belgija) z odločbo z dne 7. februarja 2022, ki je na Sodišče prispela 23. februarja 2022, v postopku

Nordic Info BV

proti

Belgische Staat,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen in Z. Csehi, predsedniki senatov, J.-C. Bonichot, M. Safjan (poročevalec), S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, sodniki, M. L. Arastey Sahún, sodnica, in M. Gavalec, sodnik,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodna tajnica: A. Lamote, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. januarja 2023,

* Jezik postopka: nizozemščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Nordic Info BV F. Emmerechts in R. Pockelé-Dilles, advocaten,
- za belgijsko vlado M. Jacobs, C. Pochet in M. Van Regemorter, agentke, skupaj z L. De Brucker, E. Jacobowitzem in P. de Maeyerjem, advocaten,
- za romunsko vlado M. Chicu in E. Gane, agentki,
- za norveško vlado V. Hauan, A. Hjetland, T. B. Leming, I. Thue in P. Wennerås, agenti,
- za švicarsko vlado L. Lanzrein in N. Marville-Dosen, agenta,
- za Evropsko komisijo E. Montaguti, J. Tomkin in F. Wilman, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. septembra 2023

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) in Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2225 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2017 (UL 2017, L 327, str. 1) (v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Nordic Info BV, družbo s sedežem v Belgiji, in Belgische Staat (Belgijska država) v zvezi s povračilom škode, ki naj bi tej družbi nastala zaradi nacionalnih ukrepov, ki so omejevali prosto gibanje in so bili sprejeti med zdravstveno krizo, povezano s pandemijo covid-19.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

3 V uvodnih izjavah 22, od 25 do 27 in 31 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(22) Pogodba dovoljuje omejitve pravice do prostega gibanja in prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Da bi bila zagotovljena natančnejša opredelitev okoliščin in postopkovnih jamstev, na podlagi katerih se lahko zavrne dovoljenje za vstop državljanom Unije in njihovim družinskim članom ali se jih izžene, bi ta direktiva morala zamenjati Direktivo Sveta 64/221/EGS z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo ali javnim zdravjem [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 11)].

[...]

(25) Postopkovna jamstva bi morala biti tudi podrobno določena, da bi bila zagotovljena visoka stopnja varstva pravic državljanov Unije in njihovih družinskih članov v primeru zavrnitve dovoljenja za vstop ali prebivanje v drugi državi članici kot tudi zaradi ohranjanja načela, da mora biti vsak ukrep, ki ga pristojni organi sprejmejo, ustrezno utemeljen.

(26) V vseh primerih bi morali imeti državljani Unije in njihovi družinski člani, ki jim je bilo zavrnjeno dovoljenje za vstop ali prebivanje v drugi državi članici, na voljo sodne postopke.

(27) V skladu s sodno prakso Sodišča, ki prepoveduje državam članicam izdajanje odredb, s katerimi osebam, zajetim v tej direktivi, prepovejo prebivanje na njihovem ozemlju za vse življenje, bi bilo treba potrditi pravico državljanov Unije in njihovih družinskih članov, ki jim je bilo prepovedano prebivanje na ozemlju države članice, da v razumnem roku vložijo novo vlogo, v vsakem primeru pa po izteku obdobja treh let od izvršitve končne prepovedi prebivanja.

[...]

(31) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in svoboščine ter upošteva načela, ki jih priznava zlasti Listina Evropske unije o temeljnih [...] pravicah. V skladu s prepovedjo diskriminacije, ki jo vsebuje ta listina, bi države članice morale izvajati to direktivo brez diskriminacije med upravičenci te direktive na podlagi spola, rase, barve, etničnega ali socialnega porekla, genetskih lastnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti etnični manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.“

4 Člen 1 Direktive 2004/38, naslovljen „Splošne določbe“, določa:

„Ta direktiva določa:

- (a) pogoje, ki urejujejo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;
- (b) pravico do stalnega prebivališča na ozemlju držav članic za državljane Unije in njihove družinske člane;
- (c) omejitve pravic, navedenih v točkah (a) in (b), zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.“

5 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„Za namene te direktive:

1. ‚Državljan Unije‘ pomeni vsako osebo, ki ima državljanstvo države članice;

[...]

3. ‚Država članica gostiteljica‘ pomeni državo članico, v katero se državljan Unije preseli z namenom uresničevanja svoje pravice do prostega gibanja in prebivanja.“

6 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Upravičenci“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot [so] opredeljen[i] v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.“

7 Člen 4 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do izstopa“, določa:

„1. Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom in njihovi družinski člani, ki niso državljani države članice in ki imajo veljavni potni list, pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.

2. Od oseb, na katere se nanaša odstavek 1, se ne sme zahtevati nikakršnega izstopnega vizuma ali enakovrednih formalnosti.

3. Države članice v skladu s svojim pravom svojim državljanom izdajo in obnovijo osebno izkaznico ali potni list, v katerih je navedeno njihovo državljanstvo.

4. Potni list velja najmanj za vse države članice in za države, skozi katere mora imetnik iti, ko potuje med državami članicami. Kadar zakonodaja države članice ne predvideva izdajanja osebnih izkaznic, se potni list izda ali obnovi z veljavnostjo najmanj pet let.“

8 Člen 5 te direktive, naslovljen „Pravica do vstopa“, določa:

„1. Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom ter dovolijo družinskim članom, ki niso državljani države članice, vstop na njihovo ozemlje z veljavnim potnim listom.

Od državljanov Unije se ne sme zahtevati nobenega vstopnega vizuma ali enakovrednih formalnosti.

[...]

5. Država članica lahko zahteva od zadevne osebe, da javi svojo prisotnost na njenem ozemlju v razumnem in nediskriminatornem časovnem obdobju. Neizpolnitev te zahteve se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.“

9 Člena 6 in 7 navedene direktive iz poglavja III te direktive, ki zadeva pravico do prebivanja, se nanašata na pravico do prebivanja do treh mesecev oziroma na pravico do prebivanja za več kot tri mesece.

10 Poglavje VI Direktive 2004/38 ureja „[o]mejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“ in zajema člene od 27 do 33 te direktive.

11 Člen 27 navedene direktive, naslovljen „Splošna načela“, določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitev, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.

3. Da bi ugotovili, ali zadevna oseba predstavlja nevarnost za javni red ali javno varnost, država članica, ob izdaji potrdila o prijavi ali, če sistem prijavljanja ne obstaja, najpozneje v treh mesecih od datuma prihoda zadevne osebe na njeno ozemlje ali od datuma javljanja njegove/njene prisotnosti na ozemlju, kot predvideno v členu 5(5), ali ob izdaji dovoljenja za prebivanje in, če se ji to zdi pomembno, lahko zahteva od izvirne države članice in, če je potrebno, od drugih držav članic, da ji priskrbijo podatke o morebitni predhodni kazenski evidenci za zadevno osebo. Takšne poizvedbe ne smejo postati rutinske. Naprošena država članica pošlje odgovor v dveh mesecih.

4. Država članica, ki je izdala potni list ali osebno izkaznico, dovoli imetniku listine, ki je bil izgnan iz druge države članice zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, da ponovno

vstopi na njeno ozemlje brez kakršnih koli formalnosti, tudi če listina ni več veljavna ali je njegovo državljanstvo sporno.“

12 Člen 29 Direktive 2004/38, naslovljen „Javno zdravje“, določa:

„1. Kot bolezni, ki upravičujejo ukrepe omejitve svobode gibanja, so bolezni z možnostjo epidemije, ki so opredeljene v ustreznih pravnih dokumentih Svetovne zdravstvene organizacije [(SZO)], in druge infekcijske bolezni ali kužne parazitske bolezni, če so predmet zaščitnih določb, ki se uporabljajo za državljane države članice gostiteljice.

2. Bolezni, ki se pojavijo po treh mesecih od datuma prihoda, ne predstavljajo podlage za izgon iz ozemlja.

3. Kadar resni namigi to upravičujejo, lahko države članice v treh mesecih od datuma prihoda zahtevajo od oseb, upravičenih do pravice do prebivanja, da opravijo brezplačen zdravniški pregled, ki potrdi, da nimajo bolezni, navedenih v odstavku 1. Takšni zdravniški pregledi se ne smejo zahtevati rutinsko.“

13 Člen 30 te direktive, naslovljen „Uradno obvestilo o odločbah“, določa:

„1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.

2. Zadevne osebe so natančno in v celoti obveščene o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih odločba, sprejeta v njihovem primeru, temelji, razen če je to v nasprotju z interesi državne varnosti.

3. V uradnem obvestilu se navede sodišče ali upravni organ, pri katerem lahko zadevna oseba vložijo pravno sredstvo, rok za pravno sredstvo in, kjer ustreza, čas, ki ga ima oseba na voljo za zapustitev ozemlja države članice. Razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih, je čas, dovoljen za zapustitev ozemlja, najmanj en mesec od datuma uradnega obvestila.“

14 Člen 31 navedene direktive, naslovljen „Postopkovna jamstva“, določa:

„1. Proti kateri koli odločbi, sprejeti zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem [upravnem] organu v državi članici gostiteljici.

[...]

3. Postopki s pravnimi sredstvi dopuščajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe kot tudi dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji. Ti postopki zagotavljajo, da odločba ni nesorazmerna, zlasti glede zahtev, določenih v členu 28.

4. Države članice lahko prepovejo zadevnemu posamezniku prebivanje na ozemlju v teku postopka s pravnimi sredstvi, ne smejo pa mu preprečiti, da osebno poda svojo obrambo, razen kadar lahko njegova/njena navzočnost povzroči resne motnje javnega reda ali javne varnosti ali kadar se pravno sredstvo nanaša na zavrnitev vstopa na ozemlje.“

15 Člen 32 iste direktive, naslovljen „Časovni učinek prepovedi izгона“, določa:

„1. Osebe, ki jim je bilo prepovedano prebivanje zaradi javnega reda ali javne varnosti, lahko predložijo vlogo za odpravo prepovedi prebivanja po razumnem času, odvisno od okoliščin, v vsakem primeru pa po treh letih od izvršitve dokončne prepovedi prebivanja, ki je bila veljavno sprejeta v skladu s pravom Skupnosti, in sicer na osnovi predložitve dokazil, s katerimi dokažejo, da je prišlo do pomembne spremembe okoliščin, ki so utemeljevale odločitev, ki je zahtevala njihovo prepoved prebivanja.

Zadevna država članica sprejme odločitev o tej vlogi v šestih mesecih od njene predložitve.

2. Osebe iz odstavka 1 nimajo pravice do vstopa na ozemlje zadevne države članice v času, ko se njihova vloga preučuje.“

Zakonik o schengenskih mejah

16 V uvodnih izjavah 2 in 6 Zakonika o schengenskih mejah je navedeno:

„(2) Sprejemanje ukrepov v skladu s členom 77(2)(e) [PDEU], s katerimi se zagotavlja, da se osebe pri prehajanju notranjih meja ne kontrolirajo, predstavlja del cilja [Evropske u]nije, da uvede območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, kakor to določa člen 26(2) PDEU.

[...]

(6) Nadzor meje ni samo v interesu države članice, na katere zunanjih meja se opravlja, temveč tudi v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah. Nadzor meje bi moral pomagati v boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi in preprečiti katero koli grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic.“

17 Člen 1 tega zakonika, naslovljen „Predmet urejanja in načela“, določa:

„Ta uredba določa, da se osebe pri prehajanju notranjih meja držav članic Unije ne kontrolirajo.

Določa tudi pravila za izvajanje kontrole oseb pri prehajanju zunanjih meja držav članic Unije.“

18 V členu 2, točke 1, 8, od 10 do 12 in 21, navedenega zakonika so opredeljeni ti pojmi:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚notranje meje‘ pomenijo:

- (a) skupne kopenske meje vključno z mejami na rekah in jezerih držav članic;
- (b) letališča držav članic, namenjena notranjim letom;
- (c) morska, rečna in jezerska pristanišča držav članic, namenjena rednim notranjim trajektnim povezavam;

[...]

8. ‚mejni prehod‘ pomeni kateri koli mejni prehod, ki ga pristojni organi odobrijo za prehod zunanjih meja;

[...]

10. ‚nadzor meje‘ pomeni dejavnost, ki se izvaja na meji v skladu z in za namene te uredbe zgolj kot odziv nameravanega ali dejanskega prehoda meje, ne glede na vse druge okoliščine, kot so mejna kontrola in varovanje meje;

11. ‚mejna kontrola‘ pomeni kontrolo, opravljeno na mejnih prehodih, s katero se zagotovi, da se osebam, vključno z njihovimi vozili in predmeti v njihovi posesti, dovoli vstop na ozemlje držav članic ali izstop iz njega;

12. ‚varovanje meje‘ pomeni varovanje meje med mejnimi prehodi in varovanje mejnih prehodov izven določenega delovnega časa, da se osebam prepreči izognitev mejni kontroli;

[...]

21. ‚grožnja javnemu zdravju‘ pomeni katero koli bolezen, ki lahko preraste v epidemijo, kakor je opredeljena v Mednarodnih zdravstvenih pravilih [SZO], in druge nalezljive [infekcijske] bolezni ali nalezljive parazitske bolezni, če so te predmet zaščitnih predpisov, ki se uporabljajo za državljane držav članic.“

19 Člen 3 istega zakonika, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta uredba se uporablja za vse osebe, ki prehajajo notranje ali zunanje meje držav članic, brez poseganja v:

(a) pravice oseb, ki imajo po pravu Unije pravico do prostega gibanja;

(b) pravice beguncev in oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, zlasti glede nevrčanja.“

20 Člen 6(1)(e) Zakonika o schengenskih mejah med drugim določa, da se za državljane tretjih držav, ki želijo vstopiti na ozemlje države članice s prečkanjem zunanje meje, ne sme šteti, da predstavljajo grožnjo javnemu zdravju.

21 V okviru kontrol na zunanjih mejah člen 8(2) in (3) tega zakonika v bistvu določa, da je treba preveriti, ali osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu Unije, in državljani tretjih držav med drugim ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju.

22 Člen 22 navedenega zakonika, naslovljen „Prehod notranjih meja“, določa:

„Notranje meje se lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo.“

23 Člen 23 istega zakonika, naslovljen „Kontrola znotraj ozemlja“, določa:

„Odsotnost nadzora na notranjih mejah ne vpliva na:

- (a) izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalnim pravom, kolikor izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola; to velja tudi za obmejna območja. Tako izvrševanje policijskih pooblastil se zlasti ne more obravnavati kot enakovredno izvrševanju mejnih kontrol, kadar policijski ukrepi:
 - (i) nimajo cilja opravljanja nadzora meje;
 - (ii) temeljijo na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah glede možnih groženj javni varnosti ter stremijo zlasti k boju proti čezmejnemu kriminalu;
 - (iii) glede načrtovanja in izvrševanja jasno odstopajo od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah;
 - (iv) pomenijo izvajanje naključnih kontrol;

[...]

24 Člen 25 Zakonika o schengenskih mejah, naslovljen „Splošni okvirčasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah“, določa:

„1. Kadar se na območju brez nadzora na notranjih mejah pojavi resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti v državi članici, lahko ta država članica izjemoma ponovno uvede nadzor meje na vseh ali določenih delih svoje notranje meje za določeno obdobje do največ 30 dni, ali za čas predvidenega trajanja resne grožnje, če ta traja več kot 30 dni. Obseg in trajanječasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah ne presejata tega, kar je nujno potrebno glede na resnost grožnje.

2. Nadzor na notranjih mejah se ponovno uvede le v skrajnem primeru ter v skladu s členi 27, 28 in 29. V vsakem primeru, ko se odloča o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 27, 28 oziroma 29, se upoštevajo merila iz člena 26 oziroma 30.

3. Če resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti v zadevni državi članici traja dlje kot obdobje iz odstavka 1 tega člena, lahko ta država članica večkrat za obdobje do 30 dni podaljša nadzor na svojih notranjih mejah, ob upoštevanju meril iz člena 26 in v skladu s postopkom iz člena 27, in sicer iz istih razlogov, kot so navedeni v odstavku 1 tega člena, in ob upoštevanju morebitnih novih elementov.

4. Celotno trajanje ponovno uvedenega nadzora na notranjih mejah, vključno s podaljšanji iz odstavka 3 tega člena, ni daljše od šestih mesecev. V primeru izrednih okoliščin iz člena 29 se lahko to celotno obdobje podaljša na največ dve leti v skladu z odstavkom 1 navedenega člena.“

25 Členi od 26 do 28 tega zakonika, naslovljeni „Merila začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah“, „Postopek začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 25“ oziroma „Poseben postopek v primerih, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje“, določajo materialnopravne in postopkovne pogoje, ki jih morajo države članice spoštovati, da lahko začasno ponovno uvedejo nadzor na notranjih mejah na podlagi člena 25 navedenega zakonika.

Priporočilo (EU) 2020/912

- 26 Priporočilo Sveta (EU) 2020/912 z dne 30. junija 2020 o začasni omejitvi nenujnih potovanj v [Evropsko unijo] in morebitni odpravi te omejitve (UL 2020, L 208I, str. 1) vsebuje Prilogo II s to vsebino:

„Posebne kategorije potnikov, ki opravljajo nujno funkcijo ali morajo nujno potovati:

- (i) zdravstveni delavci, raziskovalci na področju zdravstva in poklicni oskrbovalci starejših;
- (ii) obmejni delavci;
- (iii) sezonski delavci v kmetijstvu;
- (iv) osebe prevoznikov;
- (v) diplomati, uslužbenci mednarodnih organizacij in osebe, ki jih povabijo mednarodne organizacije, ker je njihova prisotnost potrebna za dobro delovanje teh organizacij, ter vojaki, humanitarni delavci in osebe civilne zaščite, ki opravljajo svoje naloge;
- (vi) potniki v tranzitu;
- (vii) potniki, ki potujejo iz nujnih družinskih razlogov;
- (viii) pomorščaki;
- (ix) osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito ali potujejo iz drugih humanitarnih razlogov;
- (x) državljani tretjih držav, ki potujejo zaradi študija;
- (xi) visoko kvalificirani delavci iz tretjih držav, če je njihova zaposlitev nujna z ekonomskega vidika, dela pa ni mogoče preložiti ali opraviti v tujini.“

Belgijsko pravo

- 27 Člen 18 Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministrski odlok o nujnih ukrepih za omejitev širjenja koronavirusa covid-19) z dne 30. junija 2020 (*Belgisch Staatsblad*, 30. junij 2020, str. 48715), kakor je bil spremenjen s členom 3 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 (ministrski odlok o spremembi ministrskega odloka z dne 30. junija 2020 o nujnih ukrepih za omejitev širjenja koronavirusa covid-19) z dne 10. julija 2020 (*Belgisch Staatsblad*, 10. julij 2020, str. 51609) (v nadaljevanju: spremenjeni ministrski odlok), je določal:

„1. Prepovedana so nenujna potovanja v Belgijo in iz nje.“

2. Z odstopanjem od odstavka 1 in brez poseganja v člen 20 so dovoljena:

(1) potovanja iz Belgije v vse države Evropske unije in schengenskega območja ter v Združeno kraljestvo ter potovanja iz teh držav v Belgijo, razen potovanj na ozemlja, ki so opredeljena kot rdeča območja, seznam katerih je objavljen na spletni strani [belgijskega ministrstva za zunanje zadeve], oziroma s teh ozemelj;

[...]“

28 Člen 22 spremenjenega ministrskega odloka je določal:

„S kaznimi iz člena 187 zakona z dne 15. maja 2007 o civilni varnosti se kaznujejo kršitve določb naslednjih členov:

[...]

– členov 11, 16, 18, 19 in 21a.“

29 Člen 187 loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (zakon z dne 15. maja 2007 o civilni varnosti) (*Belgisch Staatsblad*, 31. julij 2007) določa:

„Zavrnitev ali opustitev, kar zadeva spoštovanje ukrepov, odrejenih na podlagi člena 181(1) in 182, se v obdobju miru kaznuje z zaporno kaznijo od osmih dni do treh mesecev in denarno kaznijo od 26 do 500 EUR ali zgolj z eno od navedenih kazni.

Minister ali, kjer je to primerno, župan ali načelnik policije, pristojen za zadevno območje, lahko poleg tega po uradni dolžnosti odredi izvršitev navedenih ukrepov na stroške kršiteljev.“

30 Poleg tega je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da so bila nenujna potovanja iz člena 18 spremenjenega ministrskega odloka opredeljena kot tista, ki niso bila nujna potovanja, ki so bila opredeljena v odgovorih na pogosto zastavljena vprašanja, na voljo na spletni strani info-coronavirus.be, in so ustrezala seznamu nujnih potovanj iz Priporočila 2020/912.

31 Iz tega spisa je razvidno tudi, da je moral vsak potnik z rdečega območja, kot je določeno v členu 18 spremenjenega ministrskega odloka, opraviti testiranje in spoštovati karanteno. Ta obveznost je bila predpisana z določbami, ki so jih sprejele regija Flamska, regija Valonija, regija Bruselj – glavno mesto in nemško govoreča skupnost.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

32 SZO je 11. marca 2020 epidemijo koronavirusa covid-19 opredelila kot pandemijo, potem pa je 16. marca 2020 zvišala raven grožnje, povezane s to pandemijo, na maksimalno raven.

33 V tem okviru je Kraljevina Belgija 10. julija 2020 sprejela člen 18 spremenjenega ministrskega odloka, s katerim je prepovedala nenujna potovanja iz Belgije v države Unije in schengenskega območja ter v Združeno kraljestvo ter iz teh držav v Belgijo, če so bile te države določene kot „rdeča območja“ glede na svojo epidemiološko situacijo ali raven omejevalnih zdravstvenih ukrepov, ki so jih sprejeli njihovi organi. Poleg tega je moral vsak potnik iz take države, uvrščene

- med rdeča območja, v Belgiji opraviti presejalne teste in spoštovati karanteno. Seznam držav, določenih kot rdeča območja, je bil prvič dostopen 12. julija 2020 na spletni strani belgijskega ministrstva za zunanje zadeve. Švedska je bila med državami, uvrščenimi med rdeča območja.
- 34 Družba Nordic Info, potovalna agencija, specializirana za potovanja v Skandinavijo in iz nje, je v skladu s svojimi izjavami zaradi spoštovanja belgijske zakonodaje odpovedala vsa predvidena potovanja iz Belgije na Švedsko v poletni sezoni. Poleg tega trdi, da je sprejela ukrepe za obveščanje in pomoč potnikom na Švedskem pri vrnitvi v Belgijo.
- 35 Seznam iz točke 33 te sodbe je bil posodobljen 15. julija 2020 in Švedska je bila uvrščena med oranžna območja, kar je pomenilo, da potovanja v to državo in iz nje niso bila več prepovedana, temveč so bila le odsvetovana, in da so se za vstop potnikov iz navedene države na belgijsko ozemlje uporabljala druga pravila.
- 36 Ker je družba Nordic Info menila, da je Belgijska država storila napake pri pripravi spremenjenega ministrskega odloka, je pri Niderlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (prvostopenjsko sodišče v Bruslju za postopke v nizozemščini, Belgija), ki je predložitveno sodišče, vložila tožbo za povračilo škode, ki naj bi ji nastala zaradi uvedbe in spremembe barvnih oznak, predvidenih s tem ministrskim odlokom. Belgijska država je predlagala, naj se tožba zavrne kot neutemeljena.
- 37 Natančneje, družba Nordic Info med drugim trdi, da je Belgijska država kršila, prvič, Direktivo 2004/38 in nacionalne določbe, ki zagotavljajo prenos členov od 27 do 31 te direktive, in drugič, Zakonik o schengenskih mejah.
- 38 V zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev Direktive 2004/38, predložitveno sodišče navaja, da čeprav se družba Nordic Info v opisu svoje škode in svojih trditvah na splošno sklicuje na prepoved zapustitve belgijskega ozemlja, ki je veljala za belgijske državljane in državljane Unije, ki niso belgijski državljani, vendar prebivajo v Belgiji, ter za družinske člane teh oseb, in na prepoved vstopa na to ozemlje, ki je bila naložena vsem državljanom Unije, belgijskim ali ne, in njihovim družinskim članom, pa ta družba izpodbija le zakonitost, prvič, zgoraj navedene prepovedi izstopa in, drugič, omejitev pravice do vstopa na navedeno ozemlje, ki so bile naložene državljanom Unije, ki niso belgijski državljani, in njihovim družinskim članom, kot so bile udejanjene z njihovo obveznostjo, da ob vstopu na navedeno ozemlje opravijo presejalne teste in spoštujejo karanteno.
- 39 V tem okviru bi bilo treba pojasniti, ali je treba člen 27(1) in člen 29(1) te direktive razlagati skupaj, tako da bi bilo z razlogi javnega zdravja mogoče upravičiti le omejitve pravice do vstopa, ali pa, nasprotno, ti določbi vsebujeta neodvisne utemeljitve, tako da bi prva od navedenih določb sama po sebi zadostovala za utemeljitev omejitve tako pravice do vstopa kot pravice do izstopa iz takih razlogov.
- 40 Ne glede na razlago členov 27(1) in 29(1) Direktive 2004/38 želi predložitveno sodišče izvedeti tudi, ali lahko država članica na podlagi teh določb v obliki splošnega akta sprejme nediskriminatoren ukrep, kakršen je bil uveden s členom 18 spremenjenega ministrskega odloka. Tako možnost bi bilo mogoče izpeljati iz ugotovitve, da razlog v zvezi z javnim zdravjem ni naveden v členu 27(2) te direktive, ampak je obravnavan ločeno v členu 29 navedene direktive.
- 41 Če je odgovor na zadnjenavedeno vprašanje nikalen, se predložitveno sodišče sprašuje, ali bi taka splošna nediskriminatorna omejitev lahko temeljila na členih 20 in 21 PDEU in/ali na splošnem načelu prava Unije, ob upoštevanju načela sorazmernosti zaradi uresničitve legitimnega cilja boja proti pandemiji.

- 42 Družba Nordic Info v okviru očitka, ki se nanaša na kršitev Zakonika o schengenskih mejah, trdi, da je spremenjeni ministrski odlok s tem, da določa, da lahko pristojni belgijski organi po uradni dolžnosti nadzorujejo in izvršujejo omejitve pravice do izstopa in pravice do vstopa, njihovo nespoštovanje pa lahko ti organi sankcionirajo, pomenil uvedbo nadzora na notranjih mejah v nasprotju s členom 25 in naslednjimi tega zakonika. Te določbe naj bi namreč omogočale začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah le v primeru resne grožnje javnemu redu in notranji varnosti, ne pa v primeru resne grožnje javnemu zdravju.
- 43 Poleg tega družba Nordic Info trdi, da za ukrepe, ki izhajajo iz spremenjenega ministrskega odloka, ni mogoče šteti, da spadajo na področje uporabe člena 23(a) Zakonika o schengenskih mejah, ker naj bi imelo izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih belgijskih organov v obravnavanem primeru enakovreden učinek kot mejne kontrole in ker naj bi se ta pooblastila vsekakor lahko izvajala le na področju javne varnosti, in ne na področju javnega zdravja.
- 44 Vendar se predložitveno sodišče sprašuje, ali je glede na trditve, ki jih je pred njim navedla Belgijska država, nalezljivo bolezen v času krize mogoče enačiti z grožnjo javnemu redu ali javni/notranji varnosti v smislu členov 23 in 25 Zakonika o schengenskih mejah, tako da bi bila v takem položaju izvrševanje policijskih pooblastil in ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah mogoča na podlagi vsake od teh določb.
- 45 V teh okoliščinah je Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (prvostopenjsko sodišče v Bruslju za postopke v nizozemščini) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba člene 2, 4, 5, 27 in 29 [Direktive 2004/38], s katerimi se izvajata člena 20 in 21 PDEU, razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice (ki v obravnavani zadevi izhaja iz členov 18 in 22 [spremenjenega ministrskega odloka]), ki s splošnim ukrepom:
- za belgijske državljane in njihove družinske člane ter državljane Unije, ki prebivajo na belgijskem ozemlju, in njihove družinske člane določa načelno prepoved izstopa pri nenujnih potovanjih iz Belgije v države Unije in schengenskega območja, ki so glede na barvno oznako, pripravljeno na podlagi epidemioloških podatkov, obarvane rdeče;
 - za državljane Unije, ki niso belgijski državljani, in njihove družinske člane (ki imajo pravico do prebivanja na belgijskem ozemlju ali pa ne) določa omejitve vstopa (kot so karantene in testiranje) pri nenujnih potovanjih v Belgijo iz držav Unije in schengenskega območja, ki so glede na barvno oznako, pripravljeno na podlagi epidemioloških podatkov, obarvane rdeče?
2. Ali je treba člene 1, 3 in 22 Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice (v obravnavani zadevi členoma 18 in 22 [spremenjenega ministrskega odloka]), s katero je za nenujna potovanja določena prepoved izstopa iz Belgije v države Unije in schengenskega območja ter prepoved vstopa iz teh držav v Belgijo, ki ju je mogoče ne le nadzorovati in sankcionirati, ampak ju morajo minister, župani in načelniki policije izvajati tudi po uradni dolžnosti?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 46 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (sodba z dne 15. julija 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, točka 31).
- 47 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, prvič, da glede na to, da po eni strani družba Nordic Info – glede na pojasnila predložitvenega sodišča – odškodninsko tožbo opira na škodo, ki naj bi jo utrpela v zvezi s potovanji, organiziranimi med Belgijo in Švedsko, in da se po drugi strani prvo vprašanje nanaša na belgijsko ureditev iz postopka v glavni stvari le v delu, v katerem se je nanašala na državljane Unije in njihove družinske člane, za odgovor na to vprašanje ni treba upoštevati dejstva, da se je ta ureditev poleg držav članic Unije nanašala tudi na države schengenskega območja, ki niso članice Unije.
- 48 Drugič, čeprav predložitveno sodišče v prvem vprašanju omenja člen 2 Direktive 2004/38, je treba vseeno poudariti, da razlaga te določbe, s katero so zgolj opredeljeni pojmi, uporabljeni v tej direktivi, sama po sebi ni nujna za odgovor na to vprašanje.
- 49 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člena 27 in 29 Direktive 2004/38 v povezavi s členoma 4 in 5 te direktive razlagati tako, da nasprotujeta splošni ureditvi države članice, ki iz razlogov javnega zdravja, povezanih z bojem proti pandemiji covida-19, na eni strani državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ne glede na njihovo državljanstvo, prepoveduje opravljanje nenujnih potovanj iz te države članice v druge države članice, ki jih je prvonavedena država članica uvrstila med območja z visokim tveganjem na podlagi omejevalnih zdravstvenih ukrepov ali epidemiološke situacije, ki obstaja v teh drugih državah članicah, in na drugi strani državljanom Unije, ki niso državljani navedene države članice, nalaga obveznost, da opravijo presejalne teste in spoštujejo karanteno, ko vstopijo na ozemlje te države članice iz ene od navedenih drugih držav članic.
- 50 V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko države članice v skladu s členom 27(1) Direktive 2004/38, ki spada v poglavje VI te direktive, naslovljeno „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, in konkretizira člen 1(c) te direktive, ob upoštevanju določb tega poglavja omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, pod pogojem, da se na te razloge ne sklicuje iz ekonomskih ciljev.
- 51 V členu 29(1) navedene direktive, ki je konkretnije namenjen ukrepom, ki omejujejo prosto gibanje iz razlogov javnega zdravja, je natančneje določeno, da lahko take ukrepe upravičijo le nekatere bolezni, in sicer bolezni z možnostjo epidemije, ki so opredeljene v ustreznih pravnih dokumentih SZO, in druge infektivne bolezni ali kužne parazitske bolezni, če so te v državi gostiteljici predmet zaščitnih določb, ki se uporabljajo za državljane države članice gostiteljice, to je v skladu s členom 2, točka 3, iste direktive država članica, v katero se državljan Unije preseli z namenom uresničevanja svoje pravice do prostega gibanja in prebivanja.

- 52 Na prvem mestu, glede bolezni, ki lahko na podlagi člena 27(1) in člena 29(1) Direktive 2004/38 upravičijo ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje iz razlogov javnega zdravja, je iz besedila teh dveh določb razvidno, da lahko država članica iz neekonomskih ciljev in ob upoštevanju pogojev, določenih v poglavju VI te direktive, sprejme take ukrepe zgolj zaradi nekaterih bolezni, ki so predmet zaščitnih določb, ki se uporabljajo za njene lastne državljane, to so bolezni z možnostjo epidemije, ki so opredeljene v ustreznih pravnih dokumentih SZO, ali druge infekcijske bolezni ali kužne parazitske bolezni.
- 53 V tem okviru lahko država članica *a fortiori* na podlagi navedenih določb sprejme ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje, da bi se odzvala na grožnjo, povezano z nalezljivo boleznijo, ki ima značaj pandemije, ki jo je priznala SZO.
- 54 V zadevi v glavni stvari je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da ukrepi iz člena 18 spremenjenega ministrskega odloka in ukrepi, navedeni v točki 31 te sodbe, niso bili sprejeti zaradi ekonomskih ciljev, temveč zato, da se prepreči, da bi se na ozemlju zadevne države članice širila nalezljiva infekcijska bolezen covid-19, ki jo je SZO 11. marca 2020 opredelila kot pandemijo, pri čemer je ta opredelitev v obdobju postopka v glavni stvari še vedno veljala. Zdi se tudi, kar mora preveriti predložitveno sodišče, da so bili ti ukrepi del sklopa ukrepov, katerih namen je bil v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari zaščititi prebivalstvo te države članice pred širjenjem te bolezni na nacionalnem ozemlju. Zdi se torej, da taka bolezen s pridržkom preverjanja predložitvenega sodišča izpolnjuje pogoje iz člena 29(1) Direktive 2004/38 za utemeljitev ukrepov, ki omejujejo prosto gibanje iz razlogov javnega zdravja.
- 55 Na drugem mestu, glede pravic, na katere bi lahko vplivali ukrepi, ki omejujejo prosto gibanje, iz členov od 27 do 32 Direktive 2004/38, je na eni strani iz člena 1(a) v povezavi s členoma 4 in 5 Direktive 2004/38 ter členoma 20 in 21 PDEU, ki se izvajata s to direktivo, razvidno, da „svoboda gibanja“ zajema pravico zapustiti ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico („pravica do izstopa“) in pravico do vstopa na ozemlje države članice („pravica do vstopa“).
- 56 V zvezi s tem je treba pojasniti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 61 sklepnih predlogov, da člen 27(1) in člen 29(1) Direktive 2004/38 glede na svoje jasno besedilo, v katerem je izrecno omenjena „svoboda gibanja“, zajemata oba sestavna dela te svoboščine, in sicer pravico do vstopa in pravico do izstopa v smislu členov 4 in 5 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, točke od 30 do 36 in navedena sodna praksa). Zato niti dejstvo, da navedena člena 27 in 29 spadata v poglavje VI navedene direktive, naslovljeno „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, niti dejstvo, da je člen 29(2) in (3) iste direktive posebej namenjen omejitvam pravice do vstopa, ne moreta povzročiti, da bi se področje uporabe člena 27(1) in člena 29(1) Direktive 2004/38 omejilo le na sestavni del svobode gibanja, ki se nanaša na pravico do vstopa.
- 57 To velja še toliko manj, ker bi se omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja iz razlogov javnega zdravja lahko izkazale za neučinkovite, če za pravico do izstopa ne bi bilo mogoče določiti ustreznih omejitev. V takem primeru bi bil lahko cilj, ki se uresničuje s členom 27(1) in členom 29(1) Direktive 2004/38 in ki je državam članicam omogočiti, da v mejah in pod pogoji, določenimi s to direktivo, omejijo prosto gibanje, da bi preprečile, omejile ali zajezile širjenje ali tveganje širjenja bolezni, ki spada pod drugo od teh določb, glede na okoliščine ogrožen.

- 58 Po drugi strani iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba za „omejitve“ prostega gibanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov šteti vse ukrepe, ki prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja te svoboščine (glej po analogiji sodbi z dne 12. julija 2012, Komisija/Španija, C-269/09, EU:C:2012:439, točka 54 in navedena sodna praksa, in z dne 21. decembra 2016, Komisija/Portugalska, C-503/14, EU:C:2016:979, točka 40).
- 59 V teh okoliščinah ukrepi, ki omejujejo prosto gibanje in ki jih država članica lahko sprejme iz razlogov javnega zdravja na podlagi člena 27(1) in člena 29(1) Direktive 2004/38, ne zajemajo le popolne ali delne prepovedi vstopa ali izstopa z nacionalnega ozemlja, kot je prepoved zapustitve tega ozemlja zaradi opravljanja nenujnih potovanj. *A fortiori* gre lahko tudi za ukrepe, katerih posledica je oviranje ali zmanjšanje privlačnosti pravice zadevnih oseb do vstopa na navedeno ozemlje ali izstopa z njega, kot je obveznost za potnike, ki vstopajo na to ozemlje, da opravijo presejalne teste in spoštujejo karanteno.
- 60 Na tretjem mestu, glede oseb, v zvezi s katerimi je mogoče na podlagi Direktive 2004/38 sprejeti ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje, je treba opozoriti, da ta direktiva ureja pogoje za izstop z ozemlja države članice ne le glede državljanov drugih držav članic, ampak tudi glede državljanov te države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, točki 30 in 32). Po drugi strani pa ureja pogoje za vstop na ozemlje države članice le glede državljanov drugih držav članic (glej zlasti sodbo z dne 6. oktobra 2021, A (Prehod meja na rekreacijskem plovilu), C-35/20, EU:C:2021:813, točke od 67 do 69).
- 61 V obravnavanem primeru kategorije oseb, ki jih predložitveno sodišče navaja v prvem vprašanju v zvezi s prepovedjo izstopa z ozemlja zadevne države članice in omejitvami vstopa na to ozemlje, spadajo na osebno področje uporabe Direktive 2004/38.
- 62 Na četrtem mestu, glede oblike ukrepov, ki omejujejo prosto gibanje in se lahko sprejmejo na podlagi Direktive 2004/38 iz razlogov javnega zdravja, je treba ugotoviti, da niti člen 27(1) niti člen 29(1) te direktive ne nasprotujeta temu, da se taki ukrepi sprejmejo v obliki splošnega akta.
- 63 Ker namreč v nobeni od teh dveh določb, drugače kot v členu 27(2) navedene direktive, ni navedeno, da omejitve te svoboščine „temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika“ in da mora biti vsaka utemeljitev takih omejitev „neposredno povezan[a] s podrobnostmi posameznega primera“, je treba ugotoviti, da je mogoče omejitve navedene svoboščine, utemeljene z razlogi javnega zdravja, glede na okoliščine in zlasti zdravstvene razmere sprejeti v obliki splošnega akta, ki se brez razlikovanja nanaša na vsako osebo, ki je v položaju, na katerega se ta akt nanaša.
- 64 Tako razlago potrjuje dejstvo, da lahko bolezn iz člena 29(1) Direktive 2004/38, ki lahko same upravičijo ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje, sprejete na podlagi te direktive, zaradi svojih značilnosti prizadenejo celotno prebivalstvo, neodvisno od posamičnih ravnanj.
- 65 Na petem mestu, glede pogojev in jamstev, ki morajo biti določeni za ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje in so sprejeti na podlagi Direktive 2004/38, je treba poudariti, prvič, da mora v skladu s členom 27(1) te direktive država članica, ki sprejme take ukrepe iz razlogov javnega zdravja, spoštovati določbe poglavja VI navedene direktive, in sicer zlasti njene člene od 30 do 32.
- 66 Res je, da so v izrazih in pojmi, uporabljenih v navedenih členih od 30 do 32, omenjeni omejevalni ukrepi, sprejeti v obliki posamične odločbe.

- 67 Vendar, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 73 in 115 sklepnih predlogov, je treba pogoje in jamstva, določene v navedenih členih od 30 do 32, uporabiti tudi v primeru omejevalnih ukrepov, sprejetih v obliki splošnega akta.
- 68 V zvezi s tem je treba poudariti, da so v uvodnih izjavah od 25 do 27 Direktive 2004/38, ki odražajo člene od 30 do 32 te direktive, navedena načela in razlogi, na katerih temeljijo pogoji in jamstva iz teh določb. Tako je v uvodni izjavi 25 te direktive navedeno, da je namen teh pogojev in jamstev zagotoviti visoko stopnjo varstva pravic državljanov Unije in njihovih družinskih članov v primeru zavrnitve dovoljenja za vstop ali prebivanje v drugi državi članici ter „[spoštovanje] načela, da mora biti vsak ukrep“, ki ga pristojni upravni organi sprejmejo, „ustrezno utemeljen“. V uvodnih izjavah 26 in 27 navedene direktive je v zvezi s tem pojasnjeno, da morajo biti „v vseh primerih“ na voljo sodni postopki in da mora biti pregled ukrepov prepovedi prebivanja na ozemlju države članice z namenom njihove odprave v skladu s sodno prakso Sodišča vedno mogoč.
- 69 Te uvodne izjave tako potrjujejo, da mora država članica, kadar z izvajanjem akta Unije, kot je Direktiva 2004/38, sprejme ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, med drugim spoštovati, prvič, načelo pravne varnosti, ki zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da je njihova uporaba za pravne subjekte predvidljiva, da se zadevnim osebam omogoči, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga zadevna ureditev, ter da se lahko posamezniki nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi (glej v tem smislu sodbi z dne 21. marca 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, točka 34 in navedena sodna praksa, in z dne 17. novembra 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, točka 46 in navedena sodna praksa). Drugič, ta država članica mora spoštovati splošno načelo prava Unije v zvezi z dobrim upravljanjem, ki med drugim določa obveznost obrazložitve aktov in odločb, ki jih sprejmejo nacionalni organi (sodba z dne 7. septembra 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, točka 120 in navedena sodna praksa). Tretjič, v skladu s členom 51(1) Listine o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) mora spoštovati pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, določeno v členu 47, prvi odstavek, Listine, ki med drugim določa pravico do dostopa do sodišča, pristojnega za zagotovitev spoštovanja pravic, zagotovljenih s pravom Unije, in za to za preučitev vseh pravnih in dejanskih vprašanj, upoštevni za rešitev spora (sodba z dne 6. oktobra 2020, État luxembourgeois (Pravica do pravnega sredstva zoper zahtevo po informacijah v davčnih zadevah), C-245/19 in C-246/19, EU:C:2020:795, točka 66 in navedena sodna praksa).
- 70 Vsi pogoji in jamstva, določeni v členih od 30 do 32 Direktive 2004/38, tako pomenijo izvajanje načela pravne varnosti, načela dobrega upravljanja in pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, ki veljajo za omejevalne ukrepe, sprejete tako v obliki posamičnih odločb kot v obliki splošnih aktov. V tem okviru in ker – kot je razvidno iz točke 62 te sodbe – člen 27(1) in člen 29(1) te direktive državam članicam omogočata, da ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje iz razlogov javnega zdravja, sprejmejo v obliki splošnega akta, to, da ti členi od 30 do 32 vsebujejo izraze in pojme, ki se nanašajo na take ukrepe, sprejete v obliki posamične odločbe, ne more povzročiti dvoma o področju uporabe člena 27(1) in člena 29(1) navedene direktive niti pomeniti, da se ti členi ne morejo uporabljati za omejevalne ukrepe, sprejete v obliki splošnega akta.
- 71 V teh okoliščinah je treba najprej ugotoviti, da mora biti v skladu s členom 30(1) in (2) Direktive 2004/38 javnost obveščena o vsakem splošnem aktu, ki določa ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje iz razlogov javnega zdravja, v okviru uradne objave države članice, ki ga sprejme, in

z zadostno uradno medijsko priobčitvijo na način, da se je mogoče seznaniti tako z vsebino in učinki tega akta kot tudi z natančnimi in celovitimi razlogi javnega zdravja, navedenimi v utemeljitev navedenega akta, ter da se navedejo pravna sredstva in roki za njegovo izpodbijanje.

- 72 Dalje, splošni akt mora biti, da bi bila spoštovana procesna jamstva, navedena v členu 31 te direktive, mogoče izpodbijati v okviru sodnega in, po potrebi, upravnega pravnega sredstva. V zvezi s tem je treba pojasniti, da če nacionalno pravo osebam, ki so v položaju, ki je s tem aktom splošno opredeljen, ne omogoča neposrednega izpodbijanja veljavnosti takega akta v okviru samostojne tožbe, mora biti v tem aktu vsaj določena možnost – kot se zdi, da je to v obravnavanem primeru – da to veljavnost izpodbijajo posredno v okviru tožbe, katere izid je od njega odvisen.
- 73 Poleg tega iz člena 30(3) navedene direktive izhaja, da mora biti javnost obveščena bodisi z aktom samim bodisi z brezplačnimi uradnimi objavami ali prek spletnih mest, ki so zlahka dostopna, o sodišču ali upravnem organu, pred katerim se lahko splošni akt po potrebi izpodbija, in o rokih za vložitev pravnega sredstva.
- 74 Drugič, kot je navedeno v uvodni izjavi 31 Direktive 2004/38, morajo države članice to direktivo izvajati ob spoštovanju načela prepovedi diskriminacij, določenega v Listini. V zadevi v glavni stvari iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, ni razvidno niti nobena stranka v postopku pred njim ni trdila, da so bili omejevalni ukrepi iz postopka v glavni stvari sprejeti ali uporabljeni s kršitvijo tega načela.
- 75 Na šestem in zadnjem mestu, člen 31(1) in (3) Direktive 2004/38 določa, da morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem upravnem organu v državi članici gostiteljici zaradi izpodbijanja, med drugim, sorazmernosti odločbe, sprejete proti njim iz razlogov javnega zdravja.
- 76 Iz teh določb tako izhaja, da mora biti vsak ukrep, ki omejuje prosto gibanje in ki je sprejet iz razlogov javnega zdravja na podlagi člena 27(1) in člena 29(1) Direktive 2004/38, sorazmeren. Ta zahteva izhaja tudi iz ustaljene sodne prakse Sodišča, v skladu s katero morajo države članice, kadar izvajajo akt Unije, kakršen je Direktiva 2004/38, spoštovati načelo sorazmernosti, ki je splošno načelo prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Neposredni učinek), C-205/20, EU:C:2022:168, točka 31).
- 77 Zahteva po sorazmernosti konkretno nalaga, da se preveri, ali so ukrepi, kot so ti iz postopka v glavni stvari, prvič, primerni za uresničitev zastavljenega cilja v splošnem interesu, v tem primeru varovanja javnega zdravja, drugič, omejeni na to, kar je nujno potrebno v smislu, da tega cilja ni mogoče razumno enako učinkovito doseči z drugimi sredstvi, ki manj posegajo v pravice in svoboščine, zagotovljene zadevnim osebam, in tretjič, niso nesorazmerni glede na navedeni cilj, kar med drugim pomeni tehtanje pomena tega cilja in resnosti posega v te pravice in svoboščine (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 78 Za presojo, ali država članica spoštuje načelo sorazmernosti na področju javnega zdravja, je treba upoštevati, da sta zdravje in življenje ljudi najpomembnejša med dobrinami in interesi, varovanimi s Pogodbo DEU, in da države članice določijo raven, na kateri želijo zagotoviti varovanje javnega zdravja, in način, kako naj se ta raven doseže. Ker se lahko navedena raven med državami članicami razlikuje, je treba tem priznati polje proste presoje. Zato dejstvo, da ena država članica določi pravila, ki so manj stroga od pravil druge države članice, ne more pomeniti, da so slednja

nesorazmerna (glej v tem smislu sodbi z dne 25. oktobra 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, točka 42 in navedena sodna praksa, in z dne 10. marca 2021, Ordine Nazionale dei Biologi in drugi, C-96/20, EU:C:2021:191, točka 36 in navedena sodna praksa).

- 79 Iz sodne prakse Sodišča je razvidno tudi, da morajo imeti, kadar se pojavi negotovost glede obstoja ali pomembnosti nevarnosti za zdravje ljudi, države članice možnost, da na podlagi previdnostnega načela sprejmejo zaščitne ukrepe, ne da bi morale čakati, da se v celoti dokaže resničnost take nevarnosti. Države članice morajo zlasti imeti možnost sprejeti vse ukrepe, ki bi lahko čim bolj zmanjšali nevarnost za zdravje (glej v tem smislu sodbi z dne 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, točka 65 in navedena sodna praksa, in z dne 19. novembra 2020, B S in C A (Trženje kanabidiola (CBD)), C-663/18, EU:C:2020:938, točka 90).
- 80 Poleg tega morajo biti države članice, kadar sprejmejo omejevalne ukrepe iz razlogov javnega zdravja, sposobne predložiti ustrezne dokaze, navesti, da so opravile analizo primernosti, nujnosti in sorazmernosti zadevnih ukrepov, ter predložiti vse druge elemente, ki omogočajo podkrepitev njihovih trditev. Vendar tako dokazno breme ne more iti tako daleč, da bi se od pristojnih nacionalnih organov zahtevalo, naj pozitivno dokažejo, da zastavljenega legitimnega cilja pod enakimi pogoji ni bilo mogoče uresničiti z nobenim drugim ukrepom, ki bi si ga bilo mogoče zamisliti (glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi, C-333/14, EU:C:2015:845, točki 54 in 55 ter navedena sodna praksa).
- 81 Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari in razlago nacionalne zakonodaje, bo moralo preveriti, ali so omejevalni ukrepi iz prvega vprašanja za predhodno odločanje izpolnjevali zahtevo po sorazmernosti, navedeno v točki 77 te sodbe. Vendar je Sodišče, ki mora temu sodišču dati koristen odgovor, pristojno, da na podlagi spisa zadeve v glavni stvari in pisnih stališč, ki so mu bila predložena, navede napotke, ki navedenemu sodišču omogočajo, da bo odločilo (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točki 72 in 73 ter navedena sodna praksa).
- 82 Prvič, v zvezi s primernostjo takih ukrepov za uresničitev cilja varovanja javnega zdravja v okviru bolezni, ki jo je SZO opredelila kot pandemijo, bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali so bila glede na splošno sprejete znanstvene podatke v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari, in sicer julija 2020, v zvezi z virusom covid-19, razvojem okužb in primeri umrljivosti zaradi tega virusa ter ob upoštevanju stopnje negotovosti, ki je lahko v zvezi s tem obstajala, sprejetje teh ukrepov in merila za njihovo izvajanje glede na prezasedenost ali tveganje prezasedenosti nacionalnega zdravstvenega sistema ter poletno obdobje, za katero je značilna večja intenzivnost počitniških in turističnih potovanj, ugodnih za povečanje števila okužb, primerna za omejitev oziroma ustavitve širjenja navedenega virusa pri populaciji zadevne države članice, kot se zdi, da priznavajo tako znanstvena skupnost kot institucije Unije in SZO.
- 83 To sodišče bo moralo upoštevati tudi dejstvo, da so omejevalni ukrepi iz postopka v glavni stvari spadali v okvir podobnih ukrepov, ki so jih sprejele druge države članice ter ki jih je Unija spremljala in usklajevala na podlagi podpornih pristojnosti, ki jih ima na podlagi člena 168 PDEU na področju nadzora, opozarjanja ter boja proti resnim čezmejnimi grožnjam in velikim zdravstvenim problemom.

- 84 Poleg tega je treba opozoriti, da je mogoče za omejevalne ukrepe, kakršni so ti iz postopka v glavni stvari, šteti, da lahko zagotovijo uresničitev zastavljenega cilja javnega zdravja le, če resnično izražajo namen, da se ta cilj doseže, ter če se izvajajo dosledno in sistematično (sodba z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 75 in navedena sodna praksa).
- 85 V zvezi s tem je treba, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 103 do 105 sklepnih predlogov, ugotoviti – s pridržkom preverjanja s strani predložitvenega sodišča – da se na eni strani zdi, da so omejevalni ukrepi iz prvega vprašanja za predhodno odločanje ustrezali namenu uresnitve tega cilja, ker so bili del širše strategije, katere namen je omejitev širjenja covid-19 med prebivalstvom zadevne države članice in ki zajema druge ukrepe, kot so – kot je razvidno iz predložitvene odločbe in pisnih stališč belgijske vlade – ukrepi osamitve okuženih oseb in sledenja njihovim stikom, ukrepi za omejitev potovanj znotraj ozemlja te države članice ter zaprtje prostorov za prireditve in prostočasne dejavnosti ter nekaterih trgovin.
- 86 Na drugi strani se zdi, da so se zgoraj navedeni omejevalni ukrepi izvajali dosledno in sistematično, ker ni sporno, da so bila med Belgijo in vsemi drugimi državami članicami, uvrščenimi med območja z visokim tveganjem, v skladu z merili, ki so se brez razlikovanja uporabljala za te države, načeloma prepovedana vsa nenujna potovanja, in ker je moral vsak potnik, ki je vstopil na belgijsko ozemlje iz take države članice, opraviti presejalne teste in spoštovati karanteno.
- 87 Drugič, glede nujnosti omejevalnih ukrepov, kakršni so ti v postopku v glavni stvari, glede na zastavljeni cilj javnega zdravja bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali so bili ti ukrepi omejeni samo na to, kar je nujno potrebno, in ali niso obstajala sredstva, ki bi manj posegala v prosto gibanje oseb, vendar bi bila enako učinkovita za uresničitev tega cilja.
- 88 V zvezi s tem je treba glede vprašanja omejitve navedenih ukrepov na nujno potrebno ugotoviti, da se ukrep prepovedi zapustitve nacionalnega ozemlja ni nanašal na vsa potovanja zadevnih oseb, ampak le na nenujna potovanja teh oseb, in to le v države članice, ki so se štete za območja z visokim tveganjem, pri čemer je bil seznam teh držav, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, pogosto posodobljen glede na zadnje tedaj razpoložljive podatke. Zato je lahko vsaka oseba, ki je bila na tem ozemlju, še vedno prosto opravljala nenujna potovanja v države članice, ki niso bile uvrščene med območja z visokim tveganjem, in nujna potovanja v smislu seznama, navedenega v točki 26 te sodbe, v države članice, ki so bile uvrščene med območja z visokim tveganjem. Belgijska vlada je na obravnavi navedla, da so se za nujna potovanja štela tudi druga potovanja, vključno s čezmejnimi, ki jih ta seznam ni zajemal, kot so bila potovanja za izvedbo nakupa živil, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 89 Poleg tega se zdi, da so bili ukrepi presejalnega testiranja in karantene, ki so bili naloženi vsem potnikom, ki so vstopili na nacionalno ozemlje iz države članice, ki je bila uvrščena med območja z visokim tveganjem, omejeni na to, kar je nujno potrebno, ker so se preventivno in začasno nanašali na potnike iz držav članic, v katerih so bili ti izpostavljeni večjemu tveganju okužbe, da bi bile okužene osebe odkrite ob vstopu na nacionalno ozemlje in da bi se preprečilo širjenje virusa s strani potencialno kužnih oseb.
- 90 Poleg tega je treba v zvezi z vprašanjem obstoja manj omejujočih, vendar enako učinkovitih ukrepov opozoriti na polje proste presoje, ki ga imajo države članice na področju varovanja javnega zdravja zaradi previdnostnega načela, na katero je bilo opozorjeno v točki 79 te sodbe. V teh okoliščinah se bo moralo predložitveno sodišče omejiti na preverjanje, ali je očitno, da bi – ob upoštevanju zlasti obstoječih informacij o virusu covid-19 v času dejanskega stanja iz

postopka v glavni stvari – ukrepi, kot so obveznost omejevanja socialnih stikov in/ali nošenja maske ter obveznost vsake osebe, da redno opravlja presejalne teste, zadostovali za zagotovitev enakega rezultata kot omejevalni ukrepi iz prvega vprašanja za predhodno odločanje (glej po analogiji sodbo z dne 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, točka 70).

- 91 V zvezi s tem bo moralo predložitveno sodišče upoštevati epidemiološke razmere, ki so obstajale v Belgiji v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari, raven preobremenjenosti ali prezasedenosti belgijskega zdravstvenega sistema, tveganje nenadzorovanega ali drastičnega dviga števila okužb brez omejevalnih ukrepov, na katere se nanaša prvo vprašanje za predhodno odločanje, dejstvo, da so bile lahko nekatere osebe, ki so bolezen dobile, asimptomatične, da so bile v fazi inkubacije ali da so imele negativen rezultat na presejalnih testiranjih, potrebo, da se zajame največje število oseb, da bi se zajezilo širjenje bolezni med populacijo, in da se okužene osebe osamijo, ter skupne učinke omejevalnih ukrepov iz postopka v glavni stvari v povezavi z omejevalnimi ukrepi, navedenimi v prejšnji točki, z vidika zaščite prebivalstva.
- 92 Tretjič, kar zadeva vprašanje sorazmernosti omejevalnih ukrepov, kakršni so ti iz prvega vprašanja za predhodno odločanje, v ožjem smislu, bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali ti niso nesorazmerni glede na zastavljeni cilj javnega zdravja glede na vpliv, ki so ga ti ukrepi lahko imeli na prosto gibanje državljanov Unije in njihovih družinskih članov, na pravico do spoštovanja njihovega zasebnega in družinskega življenja, zagotovljeno s členom 7 Listine, ter na svobodo gospodarske pobude pravnih oseb – kot je družba Nordic Info – določeno v členu 16 Listine.
- 93 Spomniti je namreč treba, da cilja v splošnem interesu, kot je cilj varovanja javnega zdravja iz člena 27(1) in člena 29(1) Direktive 2004/38, ni mogoče uresničevati z nacionalnim ukrepom, ne da bi se upoštevalo to, da ga je treba uskladiti s temeljnimi pravicami in načeli, na katere se ta ukrep nanaša, kot so določeni v Pogodbah in Listini, in to z izvedbo uravnoteženega tehtanja med tem ciljem v splošnem interesu na eni strani ter zadevnimi pravicami in načeli na drugi strani, da bi se zagotovilo, da nevspečnosti, povzročene z navedenim ukrepom, niso čezmerne glede na zastavljene cilje. Tako je treba možnost utemeljitve omejitve pravic, zagotovljenih s členoma 7 in 16 Listine, ter načela prostega gibanja, določenega v členu 3(2) PEU, členih 20 in 21 PDEU, kot se izvajajo z Direktivo 2004/38, ter členu 45 Listine, presojati tako, da se oceni teža poseganja, ki ga pomeni taka omejitev, in preveri, ali je pomembnost cilja v splošnem interesu, ki se uresničuje s to omejitvijo, v sorazmerju s to težo (glej v tem smislu sodbi z dne 22. novembra 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 in C-601/20, EU:C:2022:912, točka 64 in navedena sodna praksa, in z dne 26. aprila 2022, Poljska/Parlament in Svet, C-401/19, EU:C:2022:297, točka 66 in navedena sodna praksa).
- 94 V zadevi v glavni stvari bo moralo predložitveno sodišče v zvezi s sorazmernostjo ukrepa prepovedi zapustitve belgijskega ozemlja zaradi opravljanja nenujnih potovanj upoštevati dejstvo, da tako uvedena omejitev prostega gibanja ter pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ni preprečevala vsakršnega izstopa s tega ozemlja, ker je bila omejena le na nenujna potovanja, kot so v obravnavanem primeru počitniška ali turistična potovanja, ker z njo niso bila prepovedana – kot to izhaja s seznama nujnih potovanj, navedenega v točki 26 te sodbe – potovanja, upravičena z nujnimi družinskimi razlogi, in ker so bile prepovedi izstopa odpravljene takoj, ko zadevna namembna država članica ni bila več uvrščena med območja z visokim tveganjem na podlagi redne ponovne ocene položaja te države članice.
- 95 Poleg tega je treba v zvezi s pravnimi osebami, kot je družba Nordic Info, katerih svoboda gospodarske pobude je bila omejena, in sicer zlasti njihova svoboda ponujanja počitniških in turističnih potovanj med Belgijo in državami članicami, uvrščenimi med območja z visokim

tveganjem, šteti – s pridržkom preverjanja s strani predložitvenega sodišča – da se ukrep, s katerim je bil prepovedan vsak izstop z belgijskega ozemlja zaradi opravljanja nenujnih potovanj, zdi sorazmeren glede na zastavljeni cilj varovanja javnega zdravja, ker se ob upoštevanju resnih zdravstvenih razmer, ki so izhajale iz pandemije covida-19, ni zdelo nerazumno začasno prepovedati nenujna potovanja v take države članice, dokler se njihove zdravstvene razmere ne izboljšajo, tako da se je preprečil izstop z nacionalnega ozemlja in, glede na okoliščine primera, povratek bolnih oseb na to ozemlje in torej preprečilo nenadzirano širjenje te pandemije med različnimi državami članicami in na njihovem ozemlju.

- 96 V zvezi s sorazmernostjo ukrepov presejalnega testiranja in karantene, ki so bili obvezni za potnike, ki so vstopili na belgijsko ozemlje iz države članice, uvrščene med rdeča območja, je treba na eni strani ugotoviti, da so lahko ukrepi presejalnega testiranja, kakršni so bili ti iz postopka v glavni stvari, zaradi hitrosti testov le v omejenem obsegu posegali v pravico teh potnikov do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter v pravico do prostega gibanja, medtem ko so prispevali k identifikaciji oseb, ki so imele virus covida-19, ter s tem k uresničitvi cilja zajeitve in ustavitve širjenja tega virusa.
- 97 Na drugi strani je obvezna karantena, naložena vsakemu potniku, ki je vstopil na belgijsko ozemlje iz države članice, ki je bila uvrščena med območja z visokim tveganjem, ne glede na to, ali je bil ta potnik okužen z navedenim virusom, nedvomno močno omejevala pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter svobodo gibanja, ki jo ima načeloma navedeni potnik zaradi izvrševanja svoje pravice do prostega gibanja. Vendar se zdi taka karantena – s pridržkom preverjanja predložitvenega sodišča – prav tako sorazmerna glede na previdnostno načelo, ker je po eni strani obstajala nezanemarljiva verjetnost, da bo tak potnik imel navedeni virus in da bo – zlasti če je bil v inkubacijski dobi ali asimptomatičen – ob odsotnosti take karantene okužil druge osebe zunaj svojega gospodinjstva, po drugi strani pa so se lahko presejalni testi izkazali za lažno negativne.
- 98 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 27 in 29 Direktive 2004/38 v povezavi s členoma 4 in 5 te direktive razlagati tako, da ne nasprotujeta splošni ureditvi države članice, ki iz razlogov javnega zdravja, povezanih z bojem proti pandemiji covida-19, na eni strani državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ne glede na njihovo državljanstvo, prepoveduje opravljanje nenujnih potovanj iz te države članice v druge države članice, ki jih je prvonavedena država članica uvrstila med območja z visokim tveganjem na podlagi omejevalnih zdravstvenih ukrepov ali epidemiološke situacije v teh drugih državah članicah, in na drugi strani državljanom Unije, ki niso državljani navedene države članice, nalaga obveznost, da opravijo presejalne teste in spoštujejo karanteno, ko vstopijo na ozemlje te države članice iz ene od navedenih drugih držav članic, če ta nacionalna ureditev spoštuje vse pogoje in jamstva iz členov od 30 do 32 te direktive, pravice in temeljna načela iz Listine, zlasti načelo prepovedi diskriminacij, ter načelo sorazmernosti.

Drugo vprašanje

- 99 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedena s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika je lahko Sodišče primorano upoštevati tudi določbe prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v besedilu vprašanja ni sklicevalo. Okoliščina, da je nacionalno sodišče formalno vprašanje za predhodno odločanje oblikovalo tako, da se je sklicevalo le na nekatere določbe prava Unije, Sodišča ne ovira, da temu sodišču poda vse elemente razlage, ki bi mu lahko koristili pri odločanju o zadevi, ki mu je bila

predložena, ne glede na to, ali se je to v besedilu svojih vprašanj nanje sklicevalo ali ne. V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, in zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe razbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (sodba z dne 20. aprila 2023, BVAEB (Usklajevanje starostnih pokojnin), C-52/22, EU:C:2023:309, točka 38 in navedena sodna praksa).

- 100 Iz pojasnil predložitvenega sodišča je razvidno, da je bilo drugo vprašanje postavljeno v okviru dveh trditev družbe Nordic Info, in sicer da je bila kontrola omejitev pravice do vstopa in izstopa, ki jih je belgijska ureditev nalagala osebam, ki so opravljale nenujna potovanja iz drugih držav schengenskega območja, ki so bile uvrščene med območja z visokim tveganjem, ali v te države, prvič, enakovredna mejni kontroli in se je izvajala iz razlogov javnega zdravja v nasprotju s členom 23 Zakonika o schengenskih mejah ter, drugič, da je pomenila ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah na schengenskem območju v nasprotju s členom 25 tega zakonika.
- 101 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče s tem drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člene 22, 23 in 25 Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, ki iz razlogov javnega zdravja, povezanih z bojem proti pandemiji covida-19, pod nadzorom pristojnih organov in pod grožnjo sankcije prepoveduje prehod notranjih meja te države članice za opravljanje nenujnih potovanj iz držav schengenskega območja, uvrščenih med območja z visokim tveganjem, ali v te države.
- 102 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 67(2) PDEU, ki spada v naslov V Pogodbe DEU o območju svobode, varnosti in pravice, določa, da Unija zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb. Člen 77(1)(a) PDEU določa, da Unija oblikuje politiko, s katero zagotavlja, da se kontrola oseb, ne glede na njihovo državljanstvo, pri prehajanju teh meja ne izvaja. Odprava nadzora na notranjih mejah je, kot je razvidno iz uvodne izjave 2 Zakonika o schengenskih mejah, sestavni del cilja Unije iz člena 26 PDEU, ki je vzpostavitev območja brez notranjih meja, na katerem je prosto gibanje oseb zagotovljeno z akti Unije, sprejetimi na podlagi člena 77(2)(e) PDEU, kot je Zakonik o schengenskih mejah (glej po analogiji sodbi z dne 19. julija 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, točki 48 in 49, in z dne 21. junija 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, točki 30 in 31).
- 103 V tem okviru je v členu 22 Zakonika o schengenskih mejah opozorjeno na načelo, v skladu s katerim se notranje meje v smislu, kot je opredeljen v členu 2, točka 1, tega zakonika, lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo.
- 104 Člen 23(a) Zakonika o schengenskih mejah, naslovljen „Kontrola znotraj ozemlja“, pa določa, da odprava nadzora na notranjih mejah ne vpliva na izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov države članice v skladu z nacionalnim pravom, kolikor izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola, in da to velja tudi za obmejna območja. Čeprav ta določba v povezavi s členom 2, točka 11, in členom 22 tega zakonika tako pristojnim organom držav članic prepoveduje izvajanje policijskih pooblastil za izvajanje kontrol na mejnih prehodih v smislu člena 2, točka 8, navedenega zakonika, da bi preverili, ali je osebam, vključno z njihovimi prevoznimi sredstvi in predmeti v njihovi posesti, dovoljen vstop na nacionalno ozemlje ali izstop z njega, pa ohranja pravico držav članic, da na nacionalnem ozemlju, tudi na obmejnih območjih, izvajajo kontrole, ki so utemeljene z izvajanjem policijskih pooblastil, če to izvajanje nima enakovrednega učinka kot taka kontrola.

- 105 Poleg tega je treba poudariti, da člen 25 Zakonika o schengenskih mejah določa možnost ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah Unije kot izjemo od načela iz člena 22 tega zakonika, kot je bilo navedeno v točki 103 te sodbe. Na podlagi tega člena 25 lahko države članice tako za določena najdaljša obdobja začasno ponovno uvedejo nadzor na vseh ali določenih delih svojih notranjih meja, kot so opredeljeni v členu 2, točka 1, navedenega zakonika, kadar se pojavi resna grožnja njihovemu javnemu redu ali notranji varnosti, pri čemer je taka ponovna uvedba le skrajno sredstvo. Trajanje take začasne ponovne uvedbe v nobenem primeru ne sme preseirati tega, kar je nujno potrebno za odziv na navedeno grožnjo, in mora biti sorazmerno z njo, pri čemer sta vrsta presoje, ki jo je treba opraviti v ta namen, in postopek, ki ga je treba uporabiti, med drugim podrobno določena v členih od 26 do 28 istega zakonika (glej v tem smislu sodbo z dne 26. aprila 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Najdaljše trajanje nadzora na notranjih mejah), C-368/20 in C-369/20, EU:C:2022:298, točke 54, 63, 67 in 68).
- 106 V obravnavanem primeru je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, in iz izjav, ki jih je belgijska vlada podala v pisnih stališčih in na obravnavi, razvidno, da so nacionalni organi v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari izvajali kontrole, da bi preverjali spoštovanje prepovedi prehajanja notranjih meja, določene v členu 18 spremenjenega ministrskega odloka.
- 107 Poleg tega je belgijska vlada v odgovoru na vprašanje Sodišča pojasnila, da se je nadzor nad prepovedmi vstopa in izstopa z belgijskega ozemlja v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari izvajal tako: na letališčih in železniških postajah so se potniki, ki so se odpravljali na lete oziroma povezave med Belgijo in državami schengenskega območja, uvrščeni med območja z visokim tveganjem, naključno preverjali, medtem ko so na cestah naključne mejne kontrole izvajale mobilne ekipe med rednim delovnim časom, pri čemer je bila posebna pozornost namenjena avtobusnemu prevozu potnikov.
- 108 Evropska komisija pa je v postopku pred Sodiščem navedla, da je 4. junija 2020 prejela uradno obvestilo Kraljevine Belgije, iz katerega je bilo razvidno, da je ta država članica v obdobju iz postopka v glavni stvari prenehala izvajati nadzor na notranjih mejah.
- 109 V teh okoliščinah bo moralo predložitevno sodišče preveriti, prvič, ali – kadar so se kontrole prepovedi prehajanja mej iz točke 33 te sodbe izvajale znotraj belgijskega ozemlja, vključno z mejnimi območji – izvajanje policijskih pooblastil, na podlagi katerih so bile te kontrole opravljene, ni imelo enakovrednega učinka kot mejna kontrola v smislu člena 23(a) Zakonika o schengenskih mejah in, drugič, ali je Kraljevina Belgija, kadar so se navedene kontrole opravljale na notranjih mejah, spoštovala vse pogoje iz členov od 25 do 28 tega zakonika za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah.
- 110 V zvezi s tem lahko Sodišče, ko odloča o vprašanju za predhodno odločanje, poda pojasnila, ki nacionalno sodišče usmerjajo pri njegovi odločitvi (glej v tem smislu sodbo z dne 5. maja 2022, Victorinox, C-179/21, EU:C:2022:353, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 111 Na prvem mestu, v zvezi s členom 23(a) Zakonika o schengenskih mejah iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba spoštovanje prava Unije, zlasti členov 22 in 23 tega zakonika, zagotoviti z vzpostavitvijo in spoštovanjem pravnega okvira, ki zagotavlja, da praktično izvajanje policijskih pooblastil iz tega člena 23(a) ne more imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola (glej po analogiji sodbi z dne 19. julija 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, točka 68 in navedena sodna praksa, in z dne 21. junija 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, točka 37).

- 112 Člen 23(a), drugi stavek, točke od (i) do (iv), navedenega zakonika zaradi izraza „zlasti“ na začetku te povedi zagotavlja indice, ki omogočajo usmerjanje držav članic pri izvajanju njihovih policijskih pooblastil in pravnega okvira iz prejšnje točke, tako da izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola.
- 113 Prvič, glede indica iz člena 23(a), drugi stavek, točka (i), Zakonika o schengenskih mejah, ki se nanaša na to, da policijski ukrepi nimajo „cilja opravljanja nadzora meje“, je Sodišče že razsodilo, da iz člena 2, točke od 10 do 12, tega zakonika izhaja, da je namen tega cilja, prvič, prepričati se, da se osebam lahko dovoli vstop na ozemlje države članice ali izstop z njega, in drugič, preprečiti osebam, da se izognejo mejni kontroli. Gre za kontrole, ki jih je mogoče opravljati sistematično ali naključno (glej po analogiji sodbo z dne 13. decembra 2018, *Touring Tours und Travel in Sociedad de transportes*, C-412/17 in C-474/17, EU:C:2018:1005, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 114 V obravnavanem primeru pa se zdi, da se cilji kontrol, opravljenih za zagotovitev spoštovanja člena 18 spremenjenega ministrskega odloka, v nekaterih bistvenih točkah razlikujejo od ciljev, ki se uresničujejo z mejnimi kontrolami. Namen teh kontrol je bil sicer res, kot je bilo navedeno v točki 106 te sodbe, preveriti, ali je bilo osebam, ki nameravajo prečkati ali so prečkale meje, dovoljeno zapustiti belgijsko ozemlje ali vstopiti nanj. Vendar je bil v skladu s samim besedilom spremenjenega ministrskega odloka glavni cilj navedenih kontrol nujno omejiti širjenje covid-19 na tem ozemlju ter – ob upoštevanju obveznosti, ki je bila poleg tega določena za vsakega potnika, ki je vstopil na navedeno ozemlje iz države schengenskega območja, uvrščene med rdeča območja, da opravi presejalne teste in spoštuje karanteno – zagotoviti identifikacijo in spremljanje teh potnikov.
- 115 Ob upoštevanju tega glavnega cilja ni mogoče šteti, da so imele kontrole, opravljene za zagotovitev spoštovanja člena 18 spremenjenega ministrskega odloka, enakovreden učinek kot mejne kontrole, kar je prepovedano s členom 23(a) Zakonika o schengenskih mejah (glej po analogiji sodbo z dne 21. junija 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, točki 46 in 51).
- 116 Poleg tega, čeprav se zdi, da so se v obravnavanem primeru cestne kontrole v glavnem izvajale na obmejnih območjih, to dejstvo samo po sebi ne zadostuje za ugotovitev, da je imelo izvrševanje policijskih pooblastil enakovreden učinek kot mejne kontrole. Prvi stavek člena 23(a) Zakonika o schengenskih mejah se namreč izrecno sklicuje na izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalnim pravom, tudi na obmejnih območjih (glej po analogiji sodbo z dne 21. junija 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 117 Drugič, v zvezi z indicem iz člena 23(a), drugi stavek, točka (ii), Zakonika o schengenskih mejah, ki se nanaša na to, da morajo policijski ukrepi „temelji[ti] na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah glede možnih groženj javni varnosti“, je treba opozoriti, da čeprav so v tej določbi omenjene le „grožnje javni varnosti“, ostaja dejstvo, da člen 23(a) tega zakonika zaradi izraza „zlasti“ iz začetka drugega stavka ne določa niti izčrpnega seznama pogojev, ki jih morajo izpolnjevati policijski ukrepi, da se zanje ne bi štelo, da imajo enakovreden učinek kot mejna kontrola, niti izčrpnega seznama ciljev, ki se lahko uresničujejo s temi policijskimi ukrepi, ali predmeta, na katerega se lahko ti ukrepi nanašajo (glej po analogiji sodbo z dne 21. junija 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, točka 48). To velja še toliko bolj, ker so policijska pooblastila v skladu s členom 23(a) navedenega zakonika opredeljena „v skladu z nacionalnim pravom“ in lahko zato zajemajo področja, ki niso področje javne varnosti iz drugega stavka, točka (ii), te določbe.

- 118 Zato dejstvo, da grožnje javnemu zdravju niso izrecno navedene v členu 23(a), drugi stavek, točka (ii), Zakonika o schengenskih mejah, samo po sebi ne more pomeniti, da se – čeprav lahko vprašanja javnega zdravja spadajo v policijska pooblastila na podlagi nacionalnega prava in lahko ukrepi, sprejeti na podlagi teh pooblastil, temeljijo na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah glede možnih ali izkazanih groženj za javno zdravje, kot sta pandemija ali tveganje pandemije – država članica na podlagi člena 23(a) tega zakonika ne more sklicevati na področje javnega zdravja.
- 119 Glede dejstva, da morajo policijski ukrepi v skladu s členom 23(a), drugi stavek, točka (ii), Zakonika o schengenskih mejah temeljiti na „splošnih policijskih informacijah in izkušnjah“ na zadevnem področju, in sicer v obravnavanem primeru na grožnji javnemu zdravju, je treba opozoriti, da ta zahteva ni izpolnjena, če so kontrole naložene na podlagi splošne prepovedi, ne glede na obnašanje zadevnih oseb in okoliščine, ki kažejo na nevarnost škode na tem področju (glej po analogiji sodbo z dne 13. decembra 2018, *Touring Tours und Travel in Sociedad de transportes*, C-412/17 in C-474/17, EU:C:2018:1005, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 120 Čeprav je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da so bile v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari zadevne kontrole opravljene na podlagi take splošne prepovedi in neodvisno od obnašanja potnikov, je treba vseeno poudariti, da je bila nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari sprejeta v okviru resne grožnje javnemu zdravju, in sicer pandemije, za katero je bil značilen virus, ki lahko povzroči smrt znotraj različnih kategorij prebivalstva, in preobremenjenost ali celo prezasedenost nacionalnega zdravstvenega sistema. Prav tako je treba po eni strani upoštevati glavni cilj te prepovedi in kontrolnih ukrepov, ki jo spremljajo, in sicer zaježitev in ustavitve širjenja ali tveganja širjenja virusa, tako da se ohrani kar največ človeških življenj, in po drugi strani izjemno težavo ali celo nemožnost vnaprejšnjega določitve, katere osebe, ki uporabljajo različne načine prevoza, so prihajale iz držav članic, uvrščenih med območja z visokim tveganjem, ali so potovale v take države članice. V teh okoliščinah za namene člena 23(a), drugi stavek, točka (ii), Zakonika o schengenskih mejah zadostuje, da je bilo o kontrolah odločeno in da so bile vzpostavljene glede na okoliščine, ki so objektivno kazale na tveganje hude in resne škode za javno zdravje, in na podlagi splošnih informacij, ki so jih organi imeli glede območij vstopa na nacionalno ozemlje in izstopa z njega, ki bi jih lahko prečkalo veliko število potnikov, na katere se je navedena prepoved nanašala.
- 121 Tretjič, v zvezi z indicema iz člena 23(a), drugi stavek, točki (iii) in (iv), Zakonika o schengenskih mejah, ki se nanašata na to, da morajo policijski ukrepi „glede načrtovanja in izvrševanja jasno odstopa[ti] od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah [Unije]“ in „pomeni[ti] izvajanje naključnih kontrol“, je iz pojasnil belgijske vlade v odgovor na pisno vprašanje Sodišča razvidno, da so bile vse kontrole iz postopka v glavni stvari izvedene slučajno in zato „naključno“, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče. Vendar bo moralo to sodišče še preučiti, ali so bile te kontrole načrtovane in izvršene na način, ki je jasno odstopal od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah Unije, kar pomeni, da je treba podrobno preučiti pojasnila in omejitve, ki jih nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari določa v zvezi z intenzivnostjo, pogostostjo in selektivnostjo navedenih kontrol (glej po analogiji sodbo z dne 13. decembra 2018, *Touring Tours und Travel in Sociedad de transportes*, C-412/17 in C-474/17, EU:C:2018:1005, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 122 Čeprav Sodišče v zvezi s tem nima informacij, je treba vsaj ugotoviti, da je treba v okviru pandemije, kot je ta, ki je opisana v točki 120 te sodbe, in ob upoštevanju tega, kar je že bilo poudarjeno v tej isti točki, in sicer da je lahko zelo težko oziroma celo nemogoče vnaprej določiti, katere osebe, ki uporabljajo različne načine prevoza, prihajajo iz držav članic, uvrščenih med

območja z visokim tveganjem, oziroma potujejo v take države članice, državam članicam pri načrtovanju in izvrševanju kontrol glede intenzivnosti, pogostosti in selektivnosti teh kontrol priznati določeno polje proste presoje, ki ga upravičuje tudi previdnostno načelo. To polje proste presoje pa ne sme biti tako široko, da se tako načrtovane in izvrševane kontrole ne bi mogle „jasno“ ločevati od sistematičnih kontrol oseb, ki se izvajajo na zunanjih mejah Unije in imajo to sistematično naravo.

- 123 Na drugem mestu, glede vprašanja začasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah v smislu člena 25 in naslednjih Zakonika o schengenskih mejah je treba ugotoviti, da čeprav je besedilo člena 23(a) tega zakonika – kot je bilo navedeno v točki 117 te sodbe – odprto, ker ohranja pravico držav članic, da izvajajo policijska pooblastila tudi na področju javnega zdravja, se člen 25(1) navedenega zakonika izrecno sklicuje na možnost držav članic, da začasno ponovno uvedejo nadzor na mejah v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti.
- 124 Ker je treba izjemo od člena 22 Zakonika o schengenskih mejah, uvedeno z zadnjenavedeno določbo, razlagati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 26. aprila 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Najdaljše trajanje nadzora na notranjih mejah), C-368/20 in C-369/20, EU:C:2022:298, točki 64 in 66 ter navedena sodna praksa), grožnja javnemu zdravju sama po sebi ne more upravičiti ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah.
- 125 Ob tem je treba ugotoviti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 154 sklepnih predlogov, da lahko država članica, če zdravstvena grožnja pomeni resno grožnjo javnemu redu in/ali notranji varnosti, začasno ponovno uvede nadzor na svojih notranjih mejah kot odziv na to resno grožnjo, pod pogojem, da so izpolnjeni drugi pogoji iz člena 25 in naslednjih Zakonika o schengenskih mejah.
- 126 Iz pojmov „javni red“ in „notranja varnost“, kot sta bila pojasnjena v sodni praksi Sodišča, namreč izhaja, da lahko grožnja za zdravje v nekaterih primerih pomeni resno grožnjo javnemu redu in/ali notranji varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, točka 65). Tako po eni strani pojem „javni red“ zahteva obstoj – razen družbene motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnične, sedanje in dovolj resne nevarnosti, ki prizadene osnovni interes družbe. Po drugi strani pojem „notranja varnost“ ustreza notranjemu vidiku javne varnosti države članice in zajema zlasti poseg v delovanje temeljnih institucij in javnih služb ter preživetje prebivalstva in ogrožanje vojaških interesov ali neposredne grožnje miru in fizični varnosti prebivalstva (glej v tem smislu sodbi z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točki 65 in 66 ter navedena sodna praksa, in z dne 2. maja 2018, K. in H. F. (Pravica do prebivanja in obtožbe o vojnih zločinih), C-331/16 in C-366/16, EU:C:2018:296, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 127 Pandemija v takem obsegu, kot je bila pandemija covida-19, za katero je značilna nalezljiva bolezen, ki lahko povzroči smrt znotraj različnih kategorij prebivalstva in preobremenjenost ali celo prezasedenost nacionalnih zdravstvenih sistemov, pa lahko prizadene osnovni interes družbe, in sicer zagotoviti varstvo življenja državljanov ob ohranjanju dobrega delovanja zdravstvenega sistema in ustrezne oskrbe prebivalstva, ter poleg tega vpliva na samo preživetje dela prebivalstva, zlasti najranjlivejših oseb. V teh okoliščinah je tak položaj mogoče opredeliti kot resno grožnjo javnemu redu in/ali notranji varnosti v smislu člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah.

- 128 V obravnavanem primeru bo moralo predložitveno sodišče, če bi ugotovilo, da so belgijski organi v obdobju iz postopka v glavni stvari izvajali preverjanja ali kontrole na notranjih mejah, ob upoštevanju dejstva, da je bil namen teh preverjanj ali kontrol, kot je bilo navedeno v točki 127 te sodbe, odzvati se na resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti, preveriti, ali so bili izpolnjeni drugi pogoji iz členov od 25 do 28 Zakonika o schengenskih mejah, ki so v bistvu povzeti v točki 105 te sodbe.
- 129 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člene 22, 23 in 25 Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice, ki iz razlogov javnega zdravja, povezanih z bojem proti pandemiji covid-19, pod nadzorom pristojnih organov in pod grožnjo sankcije prepoveduje prehod notranjih meja te države članice zaradi opravljanja nenujnih potovanj iz držav schengenskega območja, uvrščenih med območja z visokim tveganjem, ali v te države, pod pogojem, da ti ukrepi nadzora spadajo na področje izvajanja policijskih pooblastil, ki ne sme imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola v smislu člena 23(a) tega zakonika, ali pod pogojem, da je, če bi ti ukrepi pomenili nadzor na notranjih mejah, navedena država članica spoštovala pogoje iz členov od 25 do 28 navedenega zakonika za začasno ponovno uvedbo takega nadzora, pri čemer grožnja, ki jo taka pandemija povzroča, ustreza resni grožnji javnemu redu ali notranji varnosti v smislu člena 25(1) tega zakonika.

Stroški

- 130 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člena 27 in 29 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC, v povezavi s členoma 4 in 5 te direktive**

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujeta splošni ureditvi države članice, ki iz razlogov javnega zdravja, povezanih z bojem proti pandemiji covid-19, na eni strani državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ne glede na njihovo državljanstvo, prepoveduje opravljanje nenujnih potovanj iz te države članice v druge države članice, ki jih je prvonavedena država članica uvrstila med območja z visokim tveganjem na podlagi omejevalnih zdravstvenih ukrepov ali epidemiološke situacije v teh drugih državah članicah, in na drugi strani državljanom Unije, ki niso državljani navedene države članice, nalaga obveznost, da opravijo presejalne teste in spoštujejo karanteno, ko vstopijo na ozemlje te države članice iz ene od navedenih drugih držav članic, če ta nacionalna ureditev spoštuje vse pogoje in jamstva iz členov od 30 do 32 te direktive, pravice in temeljna načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti načelo prepovedi diskriminacij, ter načelo sorazmernosti.

2. Člene 22, 23 in 25 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2225 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2017,

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujejo ureditvi države članice, ki iz razlogov javnega zdravja, povezanih z bojem proti pandemiji covid-19, pod nadzorom pristojnih organov in pod grožnjo sankcije prepoveduje prehod notranjih meja te države članice zaradi opravljanja nenujnih potovanj iz držav schengenskega območja, uvrščenih med območja z visokim tveganjem, ali v te države, pod pogojem, da ti ukrepi nadzora spadajo na področje izvajanja policijskih pooblastil, ki ne sme imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola v smislu člena 23(a) tega zakonika, ali pod pogojem, da je, če bi ti ukrepi pomenili nadzor na notranjih mejah, navedena država članica spoštovala pogoje iz členov od 25 do 28 navedenega zakonika za začasno ponovno uvedbo takega nadzora, pri čemer grožnja, ki jo taka pandemija povzroča, ustreza resni grožnji javnemu redu ali notranji varnosti v smislu člena 25(1) tega zakonika.

Podpisi