



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 5 december 2023\*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2004/38/EG – Artiklarna 27 och 29 – Åtgärder som begränsar unionsmedborgarnas fria rörlighet av folkhälsoskäl – Åtgärder med allmän giltighet – Nationella bestämmelser om förbud mot att lämna landet för att företa icke nödvändiga resor till medlemsstater som under covid-19-pandemin klassats som högriskområden samt om skyldighet för alla resenärer som reser in i landet från någon av dessa medlemsstater att genomgå testning och sätta sig i karantän – Kodexen om Schengen gränserna – Artikel 23 – Utövande av polisiära befogenheter på folkhälsoområdet – Samma verkan som in- och utresekontroller – Artikel 25 – Möjlighet att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna under covid-19-pandemin – Kontroller genomförda i en medlemsstat inom ramen för åtgärder som förbjuder gränspassage för icke nödvändiga resor till eller från stater inom Schengenområdet som klassats som högriskområden under covid-19-pandemin”

I mål C-128/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) genom beslut av den 7 februari 2022, som inkom till domstolen den 23 februari 2022, i målet

**Nordic Info BV**

mot

**Belgische Staat,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen),

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen och Z. Csehi, samt domarna J.-C. Bonichot, M. Safjan (referent), S. Rodin, P.G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún och M. Gavalec,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: handläggaren A. Lamote,

\* Rättegångsspråk: nederländska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 januari 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Nordic Info BV, genom F. Emmerechts och R. Pockelé-Dilles, advokaten,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs, C. Pochet och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av L. De Brucker, E. Jacubowitz och P. de Maeyer, advokaten,
- Rumäniens regering, genom M. Chicu och E. Gane, båda i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom V. Hauan, A. Hjetland, T.B. Leming, I. Thue och P. Wennerås, samtliga i egenskap av ombud,
- Schweiz regering, genom L. Lanzrein och N. Marville-Dosen, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti, J. Tomkin och F. Wilman, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 7 september 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 299, s. 35), och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2225 av den 30 november 2017 (EUT L 327, 2017, s. 1) (nedan kallad kodexen om Schengengränserna).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Nordic Info BV, som är ett bolag etablerat i Belgien, och Belgische Staat (belgiska staten). Målet rör ersättning för den skada som bolaget påstår sig ha lidit på grund av nationella åtgärder som begränsade den fria rörligheten antagna under den hälsokris som utlöstes av covid-19-pandemin.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 2004/38*

3 I skälen 22, 25–27 och 31 i direktiv 2004/38 anges följande:

”(22) Enligt fördraget kan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. För att säkerställa en snävare definition av de omständigheter och rättssäkerhetsgarantier som avgör om unionsmedborgare eller familjemedlemmar kan nekas inresa eller utvisas, bör detta direktiv ersätta rådets direktiv 64/221/EEG [av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 56, 1964, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28)].

...

(25) Rättssäkerhetsgarantierna bör också specificeras i detalj för att trygga en hög skyddsnivå för unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter vid vägrad inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat, samt för att upprätthålla principen om att myndighetsåtgärder vederbörligen måste motiveras.

(26) Under alla omständigheter bör unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som vägras rätt till inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat ha möjlighet till domstolsprövning av beslutet.

(27) I överensstämmelse med domstolens rättspraxis, för att förbjuda att medlemsstaterna fattar beslut om förbud på livstid att återvända till deras territorium för personer som omfattas av detta direktiv, bör det bekräftas att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har förbjudits att återvända till en medlemsstats territorium har rätt att lämna in en ny ansökan efter en rimlig tid och under alla omständigheter tre år efter det att det slutgiltiga återreseförbudet verkställts.

...

(31) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och friheterna och med de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I enlighet med stadgans förbud mot diskriminering bör medlemsstaterna genomföra bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering mellan förmånstagarna till detta direktiv, på sådana grunder såsom kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.”

4 Artikel 1 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Syfte” och lyder enligt följande:

”I detta direktiv fastställs

- a) villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,
  - b) rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar,
  - c) begränsningar i rättigheterna i a och b av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.”
- 5 I artikel 2 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:
- ”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:
- 1) *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.
- ...
- 3) *mottagande medlemsstat*: den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig.”
- 6 I artikel 3 i direktivet, under rubriken ”Förmånstagare”, föreskrivs följande i punkt 1:
- ”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”
- 7 Artikel 4 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Rätt till utresa” och lyder enligt följande:
- ”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass och deras familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat, och som har giltigt pass, ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat.
  2. Personer som avses i punkt 1 får inte åläggas skyldighet att inneha utresevisering eller någon motsvarande formalitet.
  3. Medlemsstaterna skall i enlighet med sina lagar för sina egna medborgares räkning utfärda och förnya ett identitetskort eller pass som anger deras medborgarskap.
  4. Passet skall vara giltigt åtminstone i alla medlemsstater och i länder som innehavaren måste fara igenom när denne reser mellan medlemsstaterna. Om det i en medlemsstats lag saknas bestämmelser om utfärdande av identitetskort, skall passet gälla i minst fem år från utfärdandet eller förnyelsen.”
- 8 I artikel 5 i direktivet, som har rubriken ”Rätt till inresa”, föreskrivs följande:
- ”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass.

Unionsmedborgare får inte åläggas skyldighet att inneha inresevisering eller någon motsvarande formalitet.

...

5. Medlemsstaten får begära att den berörda personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium inom rimlig och icke-diskriminerande tid. Om den berörda personen underlåter att uppfylla detta krav får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.”

- 9 Artiklarna 6 och 7 i direktivet, som ingår i kapitel III om uppehållsrätt, avser uppehållsrätt i högst tre månader respektive uppehållsrätt för längre tid än tre månader.
- 10 Kapitel VI i direktiv 2004/38 innehåller regler om ”[b]egränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”. I detta kapitel återfinns artiklarna 27–33.
- 11 Artikel 27 i direktivet, med rubriken ”Allmänna principer”, har följande lydelse:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.

3. För att bedöma huruvida den berörda personen är en fara för allmän ordning eller allmän säkerhet får den mottagande medlemsstaten vid utfärdandet av beviset om registrering, eller, om registreringssystem saknas, senast tre månader efter den berörda personens inresa på dess territorium eller från den tidpunkt då personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium i enlighet med artikel 5.5 eller när uppehållskortet utfärdas, om den bedömer det som absolut nödvändigt, anmoda ursprungsmedlemsstaten och eventuellt andra medlemsstater att lämna upplysningar om huruvida den berörda personen tidigare har förekommit i polisens register. Sådana förfrågningar får inte göras rutinmässigt. Den tillfrågade medlemsstaten skall svara inom två månader.

4. Den medlemsstat som har utfärdat passet eller identitetskortet skall utan formaliteter åter ta emot dess innehavare på sitt territorium om denne av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa har utvisats från en annan medlemsstat, även om handlingen inte längre är giltig eller innehavarens medborgarskap är ifrågasatt.”

- 12 Artikel 29 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Folkhälsa”. Där anges följande:

”1. De enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten skall vara sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens [(WHO)] gällande

bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.

2. Sjukdomar som uppstår senare än tre månader efter inresan får inte ligga till grund för utvisning.

3. Om det finns starkt grundade skäl får en medlemsstat, inom tre månader efter inresan, kräva att personer som uppfyller villkoren för uppehållsrätt genomgår en kostnadsfri hälsoundersökning för att fastställa att de inte lider av någon av de sjukdomar som avses i punkt 1. Sådana hälsoundersökningar får inte göras rutinmässigt.”

13 I artikel 30 i direktivet, med rubriken ”Delgivning av beslut”, föreskrivs följande:

”1. Varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 skall skriftligen delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följer.

2. De berörda skall ges exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för ett beslut som gäller dem, såvida detta inte strider mot statens säkerhetsintressen.

3. Delgivningen skall innehålla uppgifter om till vilken domstol eller administrativ myndighet den berörda personen kan lämna in ett överklagande, tidsfristen för överklagande och, i förekommande fall, hur lång tid som står till dennes förfogande för att lämna medlemsstatens territorium. Utom i väl bestyrkta brådskande fall, skall tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen.”

14 I artikel 31 i direktivet, med rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, föreskrivs följande:

”1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

...

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.

4. Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud.”

15 I artikel 32 i samma direktiv, med rubriken ”Varaktigheten av ett återreseförbud”, föreskrivs följande:

”1. Personer som beläggs med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet får lämna in en ansökan om upphävande av återreseförbudet efter en med hänsyn till omständigheterna skälig frist, och i vart fall efter tre år från och med verkställigheten av beslutet om det slutgiltiga återreseförbudet, som lagligen fattats enligt gemenskapsrätten, genom att

åberopa bevisning som kan styrka att de faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om återreseförbud har ändrats.

Den berörda medlemsstaten skall fatta ett beslut om denna ansökan inom sex månader efter det att den lämnades in.

2. De personer som avses i punkt 1 skall inte ha rätt till inresa på den berörda medlemsstatens territorium under prövningen av deras ansökan.”

*Kodexen om Schengengränserna*

16 Skälen 2 och 6 i kodexen om Schengengränserna har följande lydelse:

”(2) Antagandet av åtgärder i syfte att, i överensstämmelse med artikel 77.2 e [FEUF], säkerställa att det inte förekommer någon gränskontroll av personer när de passerar inre gränser ingår i [Europeiska] unionens målsättning att upprätta ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer i enlighet med artikel 26.2 [FEUF].

...

(6) Gränskontroll är av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser den utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll. Gränskontrollen bör bidra till kampen mot olaglig invandring och människohandel samt till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser.”

17 Artikel 1 i nämnda kodex har rubriken ”Syfte och principer”. Där anges följande:

”Enligt denna förordning ska ingen gränskontroll ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan unionens medlemsstater.

Genom förordningen fastställs regler för gränskontroll av personer vid passage av unionens medlemsstaters yttre gränser.”

18 I artikel 2 leden 1, 8, 10–12 och 21 definieras följande begrepp:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1) *inre gränser*:

- a) medlemsstaternas gemensamma landgränser, inklusive flod- och insjögränser,
- b) medlemsstaternas flygplatser för inrikesflyg,
- c) medlemsstaternas kust-, flod- och insjöhamnar för reguljära inre färjeförbindelser.

...

8) *gränsövergångsställe*: varje gränsövergångsställe som de behöriga myndigheterna har godkänt för passage av de yttre gränserna.

...

- 10) *gränskontroll*: verksamhet vid en gräns, i enlighet med och för att uppnå målen i denna förordning, som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning.
- 11) *in- och utresekontroller*: kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det.
- 12) *gränsövervakning*: övervakning av gränser mellan gränsövergångsställen och övervakning av gränsövergångsställen utanför de fasta tiderna för öppethållande för att hindra personer från att kringgå in- och utresekontrollerna.
- ...
- 21) *hot mot folkhälsan*: en sjukdom med epidemisk potential enligt definitionen i [WHO:s] internationella hälsostadga och andra infektionssjukdomar eller smittsamma parasitsjukdomar, om de omfattas av skyddsbestämmelser som är tillämpliga på medlemsstaternas medborgare”.
- 19 I artikel 3 i samma kodex, som har rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:
- ”Denna förordning ska tillämpas på varje person som passerar medlemsstaternas inre eller yttre gränser, utan att det påverkar
- a) rättigheterna för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten,
- b) rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om non-refoulement.”
- 20 I artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna föreskrivs bland annat att tredjelandsmedborgare för att få resa in till en medlemsstats territorium genom att passera en yttre gräns inte får anses utgöra en risk för folkhälsan.
- 21 Inom ramen för kontrollerna vid de yttre gränserna ska det enligt artikel 8.2 och 8.3 i kodexen bland annat kontrolleras att personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten och tredjelandsmedborgare inte betraktas som ett hot mot allmän ordning, den inre säkerheten eller folkhälsan.
- 22 Enligt ordalydelsen i artikel 22 i kodexen, som har rubriken ”Passage av inre gränser” gäller följande:
- ”De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.”



23 I artikel 23 i samma kodex, med rubriken ”Kontroller inom territoriet”, föreskrivs följande:

”Avsaknad av gränskontroll vid de inre gränserna ska inte påverka följande:

- a) Utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller; detta gäller också i gränsområden. Utövandet av polisiära befogenheter, i den betydelse som avses i första meningen, får särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna
  - i) inte syftar till gränskontroll,
  - ii) bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,
  - iii) utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna,
  - iv) utförs som stickprovskontroller.

...”

24 Artikel 25 i kodexen om Schengengränserna har rubriken ”Allmän ram för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna”. Där föreskrivs följande:

”1. Om det i området utan inre gränskontroll föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat, får den medlemsstaten exceptionellt återinföra gränskontroll vid hela gränsen, eller vid vissa avsnitt, under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.

2. Gränskontroll vid de inre gränserna ska endast återinföras som en sista utväg och i enlighet med artiklarna 27, 28 och 29. De kriterier som anges i artikel 26 respektive 30 ska beaktas varje gång ett beslut om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna övervägs i enlighet med artikel 27, 28 respektive 29.

3. Om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den berörda medlemsstaten kvarstår efter den tidsperiod som anges i punkt 1 i denna artikel, får den medlemsstaten förlänga gränskontroll vid sina inre gränser, med beaktande av de kriterier som avses i artikel 26 och i enlighet med artikel 27, på samma grunder som anges i punkt 1 i denna artikel och, med hänsyn till nya omständigheter, i förnybara perioder på högst 30 dagar.

4. Ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna får totalt sett endast gälla i högst sex månader, medräknat förlängningar enligt punkt 3 i denna artikel. När det förekommer exceptionella omständigheter som avses i artikel 29 får den totala perioden utsträckas till som mest två år i enlighet med punkt 1 i den artikeln.”

25 Artiklarna 26–28 i kodexen har rubrikerna ”Kriterier för ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna”, ”Förfarande vid ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25” respektive ”Särskilt förfarande i fall där omedelbara

åtgärder krävs”. I dessa bestämmelser anges de materiella och formella villkoren för att medlemsstaterna tillfälligt ska få återinföra gränskontroll vid de inre gränserna med stöd av artikel 25 i kodexen.

### *Rekommendationen (EU) 2020/912*

- 26 Rådets rekommendation (EU) 2020/912 av den 30 juni 2020 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till [Europeiska unionen] och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner (EUT L 208I, 2020, s. 1) innehåller en bilaga II, med följande uppräkningslista:

”Särskilda kategorier av resenärer som har en nödvändig funktion eller ett nödvändigt behov:

- i. Hälso- och sjukvårdspersonal, forskare inom hälso- och sjukvård samt personal inom äldreomsorgen.
- ii. Gränsarbetare.
- iii. Säsongsarbetare inom jordbruket.
- iv. Transportpersonal.
- v. Diplomater, personal vid internationella organisationer och personer som bjudits in av internationella organisationer och vars fysiska närvaro krävs för att dessa organisationer ska fungera väl, militär personal och biståndsarbetare och civilskyddspersonal när de utför sina uppgifter.
- vi. Transitpassagerare.
- vii. Passagerare som reser av tvingande familjeskäl.
- viii. Sjöfolk.
- ix. Personer i behov av internationellt skydd eller som har andra humanitära skäl.
- x. Tredjelandsmedborgare som reser för studier.
- xi. Högkvalificerade arbetstagare från tredjeland om deras arbetsinsats är nödvändig ur ett ekonomiskt perspektiv och arbetet inte kan skjutas upp eller utföras utomlands.”

### ***Belgisk rätt***

- 27 Följande bestämmelse återfinns i artikel 18 i Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministerdecret om brådskande åtgärder för att begränsa spridningen av coronaviruset bakom covid-19) av den 30 juni 2020 (*Belgisch Staatsblad*, 30 juni 2020, s. 48715), i dess lydelse enligt artikel 3 i 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 (ministerdecret om

ändring av ministerdekretet av den 30 juni 2020 om brådskande åtgärder för att begränsa spridningen av coronaviruset bakom covid-19) av den 10 juli 2020 (*Belgisch Staatsblad*, 10 juli 2020, s. 51609) (nedan kallat det ändrade ministerdekretet):

”1§. Icke nödvändiga resor till och från Belgien är förbjudna.

2§. Med avvikelse från första paragrafen och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 20 är det tillåtet att

1° resa från Belgien till alla länder i Europeiska unionen, Schengenområdet och Förenade kungariket, och att resa till Belgien från dessa länder, med undantag för territorier som klassats som röda zoner i den lista som finns publicerad på webbplatsen för den federala myndigheten för utrikesfrågor,

...”

28 I artikel 22 i det ändrade ministerdekretet föreskrevs följande:

”Överträdelse av bestämmelserna i följande artiklar ska beivras med de påföljder som föreskrivs i artikel 187 i lagen av den 15 maj 2007 om civil säkerhet:

...

– artiklarna 11, 16, 18, 19 och 21bis.”

29 I artikel 187 i lag av den 15 maj 2007 om civil säkerhet (*Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2007) föreskrivs följande:

”Den som vägrar eller försummar att rätta sig efter åtgärder som det beslutats om med stöd av artikel 181, 1 § och artikel 182, döms, i fredstid, till fängelse i lägst åtta dagar och högst tre månader och böter på 26–500 euro, eller till endast en av dessa påföljder.

Dessutom kan ministern eller, i förekommande fall, borgmästaren eller polischefen för det aktuella området ex officio låta verkställa dessa åtgärder på regelöverträdarnas bekostnad.”

30 Vidare framgår det av handlingarna i målet vid EU-domstolen att ”icke nödvändiga resor” enligt artikel 18 i det ändrade ministerdekretet definierades som resor som inte utgjorde nödvändiga resor. Vilka resor som utgjorde ”nödvändiga resor” framgick av en sammanställning av vanliga frågor (FAQ) på webbplatsen info-coronavirus.be i överrensställning med listan över nödvändiga resor i rekommendation 2020/912.

31 Det framgår även av handlingarna i målet att alla resenärer som kom resande från ett sådan röd zon som avses i artikel 18 i det ändrade ministerdekretet var tvungna att genomgå testning och sitta i karantän. Denna skyldighet föreskrevs i bestämmelser som antagits av Regionen Flandern, Regionen Vallonien, Huvudstadsregionen Bryssel och Tyskspråkiga gemenskapen.

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

32 Den 11 mars 2020 klassade Världshälsoorganisationen (WHO) den epidemi som orsakats av coronaviruset bakom covid-19 som en pandemi och höjde den 16 mars 2020 hotnivån till följd av pandemin till högsta nivå.

- 33 Mot denna bakgrund antog Konungariket Belgien den 10 juli 2020 artikel 18 i det ändrade ministerdekretet för att förbjuda icke nödvändiga resor från Belgien till de andra länderna i Europeiska unionen och Schengenområdet samt Förenade kungariket, eller från nämnda länder till Belgien, i den mån dessa länder betecknats som "röda zoner" utifrån deras epidemiologiska situation eller nivån på de restriktiva hälsoskyddsåtgärder som deras myndigheter vidtagit. Enligt Belgien skulle dessutom alla resenärer som kom resande från de länder som klassats som röda zoner genomgå testning och sitta i karantän. Listan över länder som betecknats som röda zoner offentliggjordes för första gången den 12 juli 2020 på webbplatsen för den federala myndigheten för utrikesfrågor. Sverige var ett av de länder som klassades som röd zon.
- 34 Nordic Info är en resebyrå som specialiserat sig på resor till och från Skandinavien. Den beslutade i enlighet med de belgiska bestämmelserna, enligt egen utsago, att ställa in alla planerade resor från Belgien till Sverige under sommarsäsongen. Resebyråns vidare hävdade att den vidtog åtgärder för att förse de resenärer som befann sig i Sverige med information och hjälpa dem att återvända till Belgien.
- 35 Den 15 juli 2020 uppdaterades den lista som avses ovan i punkt 33 och Sverige fick nu färgkoden orange, vilket betydde att man inte längre förbjöd resor till och från detta land, utan endast avrådde från dem, och att andra regler nu gällde för personer som reste in i Belgien från Sverige.
- 36 Nordic Info ansåg att belgiska staten hade gjort sig skyldig till fel vid utarbetandet av det ändrade ministerdekretet och väckte talan vid Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) med yrkande om ersättning för den skada som resebyråns påstod sig ha lidit till följd av införandet, och därefter ändringen, av färgkoderna i ministerdekretet. Belgiska staten yrkade att talan skulle ogillas.
- 37 Nordic Info har särskilt gjort gällande att belgiska staten har åsidosatt dels direktiv 2004/38 och de nationella bestämmelser som genomför artiklarna 27–31 i det direktivet, dels kodexen om Schengengränserna.
- 38 Vad gäller anmärkningen om åsidosättande av direktiv 2004/38 har den hänskjutande domstolen påpekat att Nordic Info i beskrivningen av skadan och i sin argumentation, i allmänna ordalag hänvisar till förbudet för belgiska medborgare och icke-belgiska unionsmedborgare bosatta i Belgien, samt deras familjemedlemmar, mot att lämna Belgien och till förbudet för samtliga unionsmedborgare – oavsett om de även är belgiska medborgare – och deras familjemedlemmar mot att resa in i Belgien. Resebyråns ifrågasättande av lagligheten gäller emellertid endast det ovannämnda utreseförbudet samt inskränkningar av rätten att resa in i landet i den mån dessa har tagit sig konkret uttryck i en skyldighet för icke-belgiska unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att vid inresa i Belgien genomgå testning och sätta sig i karantän.
- 39 I detta sammanhang bör det klargöras huruvida artiklarna 27.1 och 29.1 i direktivet ska läsas tillsammans, vilket skulle betyda att folkhälsoskäl endast kan rättfärdiga inskränkningar av rätten till inresa, eller om dessa två bestämmelser tvärtom innehåller fristående rättfärdigande grunder, så att den första av dessa bestämmelser i sig räcker för att rättfärdiga inskränkningar i såväl rätten till inresa som rätten till utresa av sådana skäl.
- 40 Oberoende av vilken tolkning av artiklarna 27.1 och 29.1 i direktiv 2004/38 som väljs, önskar den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida en medlemsstat har möjlighet att med stöd av dessa bestämmelser vidta en sådan icke-diskriminerande åtgärd – i form av föreskrifter med

allmän giltighet – som den som införts genom artikel 18 i det ändrade ministerdekretet. Att det finns en sådan möjlighet skulle man kunna sluta sig till av det faktum att folkhälsoskälet inte nämns i artikel 27.2 i direktivet utan behandlas separat i direktivets artikel 29.

- 41 Om den sistnämnda frågan besvaras nekande vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en sådan allmän icke-diskriminerande inskränkning skulle kunna grundas på artiklarna 20 och 21 FEUF och/eller på en allmän unionsrättslig princip, med beaktande av proportionalitetsprincipen, för att uppnå det legitima målet att bekämpa en pandemi.
- 42 Nordic Info har inom ramen för sin anmärkning om åsidosättande av kodexen om Schengen gränserna gjort gällande att de möjligheter som det ändrade ministerdekretet gav de behöriga belgiska myndigheterna att på eget initiativ kontrollera och verkställa inskränkningarna av rätten till inresa och rätten till utresa samt att besluta om sanktioner vid ett eventuellt åsidosättande av dessa regler, innebar att det, genom ministerdekretet, infördes en gränskontroll vid de inre gränserna i strid med artikel 25 och följande artiklar i kodexen. Enligt resebyrån är det enligt dessa bestämmelser nämligen endast tillåtet med ett tillfälligt återinförande av gränskontrollen vid de inre gränserna om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller mot den inre säkerheten, men inte om det föreligger ett allvarligt hot mot folkhälsan.
- 43 Nordic Info har dessutom gjort gällande att de åtgärder som följer av det ändrade ministerbeslutet inte kan anses falla under artikel 23 a i kodexen om Schengen gränserna, eftersom de behöriga belgiska myndigheternas utövande av polisiära befogenheter i förevarande fall har samma verkan som in- och utresekontroller, och att denna befogenhet, under alla omständigheter, endast kan utövas på området för allmän säkerhet och inte på folkhälsoområdet.
- 44 Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida en infektionssjukdom, mot bakgrund av de argument som belgiska staten har anfört, i en krissituation kan likställas med ett hot mot den allmänna ordningen eller den allmänna/inre säkerheten i den mening som avses i artiklarna 23 och 25 i kodexen om Schengen gränserna, så att det i en sådan situation är möjligt att utöva polisiära befogenheter och återinföra gränskontroll vid de inre gränserna på grundval av var och en av dessa bestämmelser.
- 45 Mot denna bakgrund har Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska artiklarna 2, 4, 5, 27 och 29 i [direktiv 2004/38], som genomför artiklarna 20 och 21 FEUF, tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat (i förevarande fall artiklarna 18 och 22 i [det ändrade] ministerdekretet) vilka genom en allmän regel
- i princip förbjuder belgiska medborgare och deras familjemedlemmar samt unionsmedborgare bosatta i Belgien och deras familjemedlemmar att resa ut ur landet för att företa icke nödvändiga resor från Belgien till de länder inom Europeiska unionen och Schengenområdet som enligt en på grundval av epidemiologiska data utarbetad färgkod har klassats som röda,
  - inför inreserestriktioner (såsom karantän och testning) för icke-belgiska unionsmedborgare och deras familjemedlemmar (oavsett om de har uppehållsrätt i Belgien eller inte) vid icke nödvändiga resor till Belgien från de länder inom Europeiska unionen

och Schengenområdet som enligt en på grundval av epidemiologiska data utarbetad färgkod har klassats som röda?

- 2) Ska artiklarna 1, 3 och 22 i kodexen om Schengengränserna tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser (i förevarande fall artiklarna 18 och 22 i [det ändrade] ministerdekretet) genom vilka ett utreseförbud för icke nödvändiga resor från Belgien till länder inom Europeiska unionen och Schengenområdet och ett inreseförbud för resor från dessa länder till Belgien införs, vilket inte enbart kan bli föremål för kontroll- och sanktionsåtgärder utan även får verkställas ex officio av ministern, borgmästaren och polischefen?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

- 46 Det framgår av fast rättspraxis att det, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 15 juli 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, punkt 31).
- 47 I förevarande fall ska det för det första påpekas att det saknas anledning att vid besvarandet av denna fråga beakta att dessa bestämmelser inte bara gällde unionens medlemsstater utan även de Schengenländer som inte är medlemmar i unionen, detta med hänsyn dels till att Nordic Info, enligt den hänskjutande domstolens förklaringar, grundat sin skadeståndstalan på påstådd skada kopplad till resor som organiserats mellan Belgien och Sverige, dels till att den första frågan endast avser tillämpningen av de belgiska bestämmelserna i förhållande till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.
- 48 För det andra ska det påpekas att EU-domstolen för att besvara den första frågan inte behöver göra någon tolkning av artikel 2 i direktiv 2004/38, vilken endast innehåller definitioner av de begrepp som används i direktivet, även om den hänskjutande domstolen visserligen i sin första fråga hänvisade till den bestämmelsen.
- 49 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 27 och 29 i direktiv 2004/38, jämförda med artiklarna 4 och 5 i samma direktiv, ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat med allmän giltighet som, av folkhälsoskäl inom ramen för kampen mot covid-19-pandemin, dels förbjuder unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, att företa icke nödvändiga resor från denna medlemsstat till andra medlemsstater som den medlemsstaten har klassat som högriskområden på grundval av de restriktiva hälsoskyddsåtgärderna, eller den epidemiologiska situationen, i dessa andra medlemsstater, dels ålägger unionsmedborgare som inte är medborgare i den medlemsstaten en skyldighet att genomgå testning och sätta sig i karantän när de reser in i den medlemsstaten från en av dessa andra ovan nämnda medlemsstater.
- 50 Enligt artikel 27.1 i direktiv 2004/38, som ingår i kapitel VI i direktivet, med rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”, och utgör ett konkret uttryck för direktivets artikel 1 c, får medlemsstaterna, med

förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel, begränsa den fria rörligheten och rätten till uppehåll för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, under förutsättning att dessa hänsyn inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

- 51 I artikel 29.1 i direktivet, som mer specifikt avser åtgärder som begränsar den fria rörligheten av folkhälsoskäl, preciseras att endast vissa sjukdomar, nämligen sjukdomar som kan vara epidemiska enligt WHO:s gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar, kan motivera sådana åtgärder, under förutsättning att dessa sjukdomar i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för medborgarna i den mottagande medlemsstaten, det vill säga, i enlighet med artikel 2 led 3 i samma direktiv, den medlemsstat dit en unionsmedborgare reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig.
- 52 Detta föranleder EU-domstolen att undersöka ett antal olika frågeställningar, varav den första är *vilka sjukdomar* som med stöd av artikel 27.1 och artikel 29.1 i direktiv 2004/38 kan motivera att en medlemsstat vidtar åtgärder som begränsar den fria rörligheten av folkhälsoskäl. Härvid konstaterar domstolen att det framgår av dessa båda bestämmelsers lydelse att en medlemsstat enbart får vidta sådana åtgärder – för icke ekonomiska syften och med iakttagande av villkoren i kapitel VI i direktivet – på grund av vissa sjukdomar som omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna, nämligen sjukdomar som kan vara epidemiska enligt WHO:s gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar.
- 53 Mot denna bakgrund råder ingen tvekan om att en medlemsstat har rätt att vidta åtgärder som begränsar den fria rörligheten på grundval av dessa artiklar om detta sker för att bemöta ett hot kopplat till en smittsam infektionssjukdom som av WHO har erkänts som pandemisk.
- 54 Det framgår av handlingarna i målet vid domstolen att de åtgärder som anges i artikel 18 i det ändrade ministerdekretet och de åtgärder som nämns ovan i punkt 31 vilka är aktuella i det nationella målet inte har vidtagits för att tjäna ekonomiska syften, utan för att förhindra spridning inom den berörda medlemsstaten av den smittsamma infektionssjukdomen covid-19, vilken WHO den 11 mars 2020 hade kvalificerat som pandemi, och som fortfarande kvalificerades som pandemi av WHO under den i det nationella målet aktuella perioden. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning framgår det även att dessa åtgärder ingick i ett åtgärdspaket som, vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, syftade till att skydda befolkningen i denna medlemsstat mot en spridning av sjukdomen inom landet. En sådan sjukdom förefaller således, med detta förbehåll, uppfylla de villkor som enligt artikel 29.1 i direktiv 2004/38 måste föreligga för att det ska vara berättigat att av folkhälsoskäl vidta åtgärder som begränsar den fria rörligheten.
- 55 Den andra frågeställningen är *vilka rättigheter* det är som kan inskränkas genom sådana åtgärder som begränsar den fria rörligheten och som omfattas av artiklarna 27–32 i direktiv 2004/38. Det kan först konstateras att det av artikel 1 a jämförd med artiklarna 4 och 5 i direktiv 2004/38 samt artiklarna 20 och 21 FEUF (som genomförs genom direktivet) framgår att ”fri rörlighet” omfattar rätten att lämna en medlemsstats territorium för att resa in i en annan medlemsstat (”rätt till utresa”) samt rätten att släppas in i en medlemsstat (”rätt till inresa”).
- 56 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 61 i sitt förslag till avgörande, omfattar artikel 27.1 och artikel 29.1 i direktiv 2004/38 – med deras tydliga ordalydelse och uttryckliga omnämmande av ”fri rörlighet” – båda delarna av denna frihet, det vill säga rätten till inresa och rätten till utresa, i den

mening som avses i artiklarna 4 och 5 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punkterna 30–36 och där angiven rättspraxis). Följaktligen kan varken den omständigheten att artiklarna 27 och 29 ingår i kapitel VI i direktivet, med rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”, eller den omständigheten att artikel 29.2 och 29.3 i samma direktiv mer specifikt avser inskränkningar i rätten till inresa, innebära att artikel 27.1 och artikel 29.1 i direktiv 2004/38 endast äger tillämplighet på den del av den fria rörligheten som utgörs av rätten till inresa.

- 57 För att så inte är fallet talar även det faktum att begränsningar av rätten till inresa och uppehållsrätten som införts av folkhälsoskäl skulle kunna visa sig vara ineffektiva om motsvarande begränsningar inte kan göras av rätten till utresa. I ett sådant fall skulle det syfte som eftersträvas med artikel 27.1 och artikel 29.1 i direktiv 2004/38 – nämligen att göra det möjligt för medlemsstaterna att, inom de gränser och på de villkor som föreskrivs i detta direktiv, begränsa den fria rörligheten för att förebygga, tygla eller hålla tillbaka spridningen eller risken för spridning av en sjukdom som omfattas av den andra av dessa bestämmelser – beroende på omständigheterna kunna äventyras.
- 58 Därefter kan det konstateras att det av domstolens fasta praxis framgår att varje åtgärd som innebär att utövandet av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars fria rörlighet förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt anses utgöra ”inskränkning” i denna frihet (se, analogt, dom av den 12 juli 2012, kommissionen/Spanien, C-269/09, EU:C:2012:439, punkt 54 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 december 2016, kommissionen/Portugal, C-503/14, EU:C:2016:979, punkt 40).
- 59 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att de åtgärder som begränsar den fria rörligheten och som en medlemsstat får vidta av folkhälsoskäl med stöd av artikel 27.1 och artikel 29.1 i direktiv 2004/38 inte enbart omfattar totala eller partiella förbud mot inresa till eller utresa från det nationella territoriet, såsom ett förbud mot utresa för icke nödvändiga resor. Det råder ingen tvekan om att det även kan röra sig om åtgärder som gör att de berörda personernas rätt att resa in i eller resa ut från nämnda medlemsstat hindras eller blir mindre attraktiv, såsom införandet av en skyldighet för inresande resenärer att genomgå testning och sätta sig i karantän.
- 60 Den tredje frågeställningen är mot *vilka personer* det är möjligt att, med stöd av direktiv 2004/38, vidta åtgärder som begränsar den fria rörligheten. Det ska härvid erinras om att bestämmelserna i det direktivet reglerar villkoren för utresa från en medlemsstat inte bara för medborgare i andra medlemsstater utan även för medlemsstatens egna medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punkterna 30 och 32). När det gäller inresan till en medlemsstat reglerar direktivet dock endast villkoren för andra medlemsstaters medborgare (se, bland annat, dom av den 6 oktober 2021, A (Passage av gränser med fritidsbåt), C-35/20, EU:C:2021:813, punkterna 67–69).
- 61 De personkategorier som den hänskjutande domstolen nämner i sin första fråga, avseende förbudet mot utresa från den aktuella medlemsstaten och restriktionerna för inresa till denna medlemsstat, ingår i den personkrets på vilken direktiv 2004/38 är tillämpligt.
- 62 Den fjärde frågeställningen är *i vilken form* åtgärder som begränsar den fria rörligheten kan vidtas av folkhälsoskäl med stöd direktiv 2004/38. Härvid ska det framhållas att varken artikel 27.1 eller artikel 29.1 i direktivet utgör hinder för att sådana åtgärder ges formen av föreskrifter med allmän giltighet.



- 63 Till skillnad från artikel 27.2 i direktivet innehåller nämligen dessa två bestämmelser inte något krav på att inskränkningar i denna frihet ”uteslutande [ska] vara grundade på vederbörandes personliga beteende” och att varje motivering av sådana inskränkningar ”beaktar omständigheterna i det enskilda fallet”, och EU-domstolen konstaterar därför att det, beroende på omständigheterna och framför allt hälsosituationen, är möjligt att ge inskränkningar av den fria rörligheten som rättfärdigas av folkhälsoskäl formen av föreskrifter med allmän giltighet som utan åtskillnad berör alla personer som omfattas av de fall som regleras i dessa föreskrifter.
- 64 En sådan tolkning stöds av den omständigheten att de sjukdomar som faller under artikel 29.1 i direktiv 2004/38, vilka är de enda som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten med stöd av detta direktiv, har sådana egenskaper att de kan påverka hela befolkningar oberoende av individuella beteenden.
- 65 Den femte frågeställningen är *vilka villkor och garantier* som åtgärder som begränsar den fria rörligheten och som vidtas med stöd av direktiv 2004/38 ska vara åtföljda av, och här finner EU-domstolen skäl att påpeka två saker. Det första påpekandet som ska göras i detta avseende är att det framgår av ordalydelsen i artikel 27.1 i direktivet att den medlemsstat som vidtar sådana åtgärder av folkhälsoskäl är skyldig att följa bestämmelserna i kapitel VI i direktivet, det vill säga bland annat artiklarna 30–32.
- 66 Det är riktigt att de ord och uttryck som används i artiklarna 30–32 hänvisar till restriktiva åtgärder som antagits i form av ett individuellt beslut.
- 67 Såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 73 och 115 i sitt förslag till avgörande måste de villkor och garantier som föreskrivs i artiklarna 30–32 dock även tillämpas när restriktiva åtgärder införs i form av föreskrifter med allmän giltighet.
- 68 Det ska i detta avseende framhållas att skälen 25–27 i direktiv 2004/38, vilka återspeglar artiklarna 30–32 i direktivet, anger de principer och motiveringar som ligger till grund för de villkor och de garantier som avses i dessa bestämmelser. Det anges således i skäl 25 i direktivet att dessa villkor och garantier finns till för att trygga en hög skydds nivå för unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter vid vägrad inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat, samt ”för att upprätthålla principen om att myndighetsåtgärder vederbörligen måste motiveras”. I skälen 26 och 27 i direktivet preciseras i detta sammanhang att det ”[u]nder alla omständigheter” bör finnas möjlighet till domstolsprövning och att det, i överensstämmelse med domstolens rättspraxis, alltid ska vara möjligt att få förbud mot att återvända till en medlemsstats territorium omprövat.
- 69 Dessa skäl bekräftar således att när en medlemsstat vidtar åtgärder som begränsar den fria rörligheten av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa genom att genomföra en unionsrättsakt såsom direktiv 2004/38, är en av dess skyldigheter att rätta sig efter rättssäkerhetsprincipen. Denna kräver att rättsregler ska vara klara och precisa och att den enskilde ska kunna förutse hur de kommer att tillämpas, så att de som berörs därav kan få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de åläggs genom den aktuella lagstiftningen och att de på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, punkt 34 och där angiven rättspraxis, och dom av den 17 november 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, punkt 46 och där angiven rättspraxis). En annan av medlemsstaternas skyldigheter är att rätta sig efter unionsrättens allmänna princip om god förvaltningssed, vilken bland annat innebär ett krav på att de

föreskrifter och beslut som antas av nationella myndigheter ska innehålla en motivering (dom av den 7 september 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punkt 120 och där angiven rättspraxis). En tredje skyldighet för medlemsstaten består, i enlighet med artikel 51.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), i att iakttä rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 första stycket i stadgan som bland annat innefattar en rätt att väcka talan vid en domstol som är behörig att säkerställa iakttagandet av de rättigheter som unionsrätten garanterar vederbörande och, i detta syfte, att pröva alla rätts- och sakfrågor som är relevanta för att avgöra det mål som är anhängigt vid den (dom av den 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rätt att överklaga en begäran om upplysningar i skattefrågor), C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

- 70 Samtliga villkor och garantier som föreskrivs i artiklarna 30–32 i direktiv 2004/38 utgör således ett genomförande av rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed och rätten till ett effektivt rättsmedel, vilka gäller för restriktiva åtgärder oavsett om de vidtagits i form av individuella beslut eller i form av föreskrifter med allmän giltighet. Domstolen finner – mot denna bakgrund och eftersom artikel 27.1 och artikel 29.1 i detta direktiv, såsom framgår av punkt 62 ovan, tillåter medlemsstaterna att av folkhälsoskäl vidta åtgärder som begränsar den fria rörligheten i form av föreskrifter med allmän giltighet – att den omständigheten att artiklarna 30–32 innehåller ord och uttryck som hänvisar till restriktiva åtgärder som antagits i form av ett individuellt beslut varken kan påverka tillämpningsområdet för artikel 27.1 och artikel 29.1 i direktivet eller kan innebära att dessa bestämmelser inte kan tillämpas på restriktiva åtgärder som vidtagits i form av en föreskrift med allmän giltighet.
- 71 Under dessa omständigheter ska först och främst följande konstateras: I enlighet med artikel 30.1 och 30.2 i direktiv 2004/38 ska information om alla föreskrifter med allmän giltighet vilka innehåller åtgärder som begränsar den fria rörligheten av folkhälsoskäl offentliggöras för allmänheten genom en officiell publicering i den medlemsstat som antagit föreskriften och genom tillräcklig officiell spridning i media, på sådant sätt att allmänheten kan förstå föreskriftens innehåll och följder, och får exakt och fullständig information om de folkhälsoskäl som åberopats till stöd för föreskriften, och på sådant sätt att det klargörs vilka rättsmedel och frister som gäller för den som vill angripa den.
- 72 Vidare ska det konstateras att en föreskrift med allmän giltighet, för att de rättssäkerhetsgarantier som nämns i artikel 31 i direktivet ska föreligga, måste kunna angripas vid en domstol, eller, i förekommande fall, en administrativ myndighet. När det enligt nationell rätt inte är möjligt för personer som omfattas av det allmänt angivna tillämpningsområdet för föreskriften att direkt bestrida föreskriftens giltighet inom ramen för en självständig talan, måste det enligt nationell rätt åtminstone, vilket tycks vara fallet i förevarande mål, finnas en möjlighet att indirekt bestrida föreskriftens giltighet inom ramen för ett mål vars utgång är beroende av denna rättsfråga.
- 73 Det framgår dessutom av artikel 30.3 i direktivet att allmänheten ska informeras, antingen i själva föreskriften eller genom publikationer eller officiella webbplatser med gratis åtkomst som det är enkelt att skaffa sig tillgång till, om den domstol eller förvaltningsmyndighet vid vilken en föreskrift med allmän giltighet i förekommande fall kan angripas samt om de respektive tidsfrister som gäller.
- 74 Det andra påpekande som ska göras beträffande de behövliga villkoren och garantierna är att medlemsstaterna, såsom anges i skäl 31 i direktiv 2004/38, ska genomföra detta direktiv i enlighet med den princip om förbud mot diskriminering som fastställs i stadgan. Det framgår inte av

handlingarna i målet vid EU-domstolen, och det har inte heller gjorts gällande av någon av parterna under förfarandet vid EU-domstolen, att de restriktiva åtgärder som är i fråga i det nationella målet skulle ha antagits eller tillämpats på ett sätt som strider mot denna princip.

- 75 Den sjätte och sista frågeställningen rör vad som föreskrivs i artikel 31.1 och 31.3 i direktiv 2004/38, nämligen att de berörda personerna ska ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att göra gällande att ett beslut som fattats mot dem av folkhälsoskäl är oproportionerligt.
- 76 Det framgår således av dessa bestämmelser att alla åtgärder som begränsar den fria rörligheten och som vidtas av folkhälsoskäl med stöd av artikel 27.1 och artikel 29.1 i direktiv 2004/38 ska vara proportionerliga. Detta krav följer även av domstolens fasta praxis, enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att iaktta proportionalitetsprincipen, som utgör en allmän princip i unionsrätten, när de genomför en unionsrättsakt såsom direktiv 2004/38 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt)*, C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 31).
- 77 Kravet på proportionalitet innebär rent konkret att det ska kontrolleras att sådana åtgärder som de som är i fråga i det nationella målet, för det första, är ägnade att uppnå det eftersträvade målet av allmänintresse – som i detta fall är skyddet av folkhälsan –, för det andra, är begränsade till vad som är absolut nödvändigt, i den meningen att målet inte rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt med andra medel som innebär ett mindre långtgående ingrepp i de rättigheter och friheter som de berörda personerna tillförsäkras, och för det tredje, inte är oproportionerliga i förhållande till nämnda mål, vilket särskilt innebär att det eftersträvade målet ska vägas mot hur allvarligt ingreppet i dessa rättigheter och friheter är (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, *Orde van Vlaamse Balies m.fl.*, C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 78 Det ska vid bedömningen av huruvida en medlemsstat har iakttagit proportionalitetsprincipen inom folkhälsoområdet beaktas att människors hälsa och liv ges högsta prioritet bland de värden och intressen som skyddas genom EUF-fördraget och att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för folkhälsan och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Eftersom denna nivå kan variera mellan medlemsstaterna har de ett utrymme för skönmässig bedömning i detta avseende. Följaktligen innebär inte det förhållandet att reglerna i en medlemsstat är mindre stränga än de som gäller i en annan medlemsstat att de sistnämnda är oproportionerliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2018, *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, punkt 42 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 mars 2021, *Ordine Nazionale dei Biologi m.fl.*, C-96/20, EU:C:2021:191, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 79 Det framgår även av EU-domstolens praxis att medlemsstaterna måste ha möjlighet att, när det råder ovisshet om huruvida det föreligger risker för människors hälsa och i vilken omfattning, med stöd av försiktighetsprincipen, vidta skyddsåtgärder utan att behöva invänta att det till fullo bevisas att dessa risker faktiskt föreligger. I synnerhet måste medlemsstaterna kunna vidta alla åtgärder som är ägnade att minimera en hälsorisk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 65 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 november 2020, *B S och C A (Saluföring av cannabidiol (CBD))*, C-663/18, EU:C:2020:938, punkt 90).

- 80 Vidare konstaterar domstolen att medlemsstaterna, i de fall då de vidtar restriktiva åtgärder av folkhälsoskäl måste kunna lägga fram lämplig bevisning, redovisa att de verkligen gjort en bedömning av åtgärdernas lämplighet, nödvändighet och proportionalitet, och lämna uppgifter som stöder deras argument. En sådan bevisbörda kan dock inte sträcka sig så långt att behöriga nationella myndigheter konkret måste visa att ingen annan upptänklig åtgärd gör det möjligt att uppnå det legitima mål som eftersträvas under samma villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, *Scotch Whisky Association m.fl.*, C-333/14, EU:C:2015:845, punkterna 54 och 55 och där angiven rättspraxis).
- 81 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet och att tolka den nationella lagstiftningen, att kontrollera huruvida de restriktiva åtgärder som avses i den första tolkningsfrågan uppfyller det proportionalitetskrav som det erinrats om i punkt 77 ovan. Dock är EU-domstolen, som ska ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, behörig att ge den anvisningar, på grundval av handlingarna i det nationella målet samt de skriftliga yttranden som avgetts till den, som är ägnade att göra det möjligt för den nationella domstolen att avgöra målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2022, *Cilevičs m.fl.*, C-391/20, EU:C:2022:638, punkterna 72 och 73 och där angiven rättspraxis).
- 82 Vad för det första gäller frågan huruvida åtgärderna var ägnade att uppnå målet att skydda folkhälsan mot en sjukdom som av WHO kvalificerades som en pandemi, måste den hänskjutande domstolen pröva huruvida – mot bakgrund av de vetenskapliga rön som var allmänt vedertagna vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, det vill säga i juli 2020, avseende covid-19-viruset, smittans utveckling och dödligheten till följd av detta virus, och med beaktande av graden av osäkerhet som kunde råda i detta avseende – antagandet av dessa åtgärder samt villkoren för deras genomförande var ägnat respektive ägnade att tygla eller hålla tillbaka spridningen av viruset bland befolkningen i den berörda medlemsstaten (vilket såväl forskarsamhället som unionens institutioner och WHO tycks ha ansett) med hänsyn till vårdplatsbristen eller risken för vårdplatsbrist i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet och sommarsäsongen som kännetecknas av ett ökat antal nöjesresor och turistresor, vilket innebär större risk för smittspridning.
- 83 Den hänskjutande domstolen ska även beakta att de restriktiva åtgärder som är aktuella i det nationella målet vidtogs i en situation där liknande åtgärder antogs av de andra medlemsstaterna och följdes upp samt samordnades av unionen inom ramen för de stödjande befogenheter som unionen har enligt artikel 168 FEUF i fråga om övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot och de stora folksjukdomarna.
- 84 Det ska dessutom erinras om att sådana restriktiva åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet endast kan anses vara ägnade att säkerställa det eftersträvade folkhälsomålet om de verkligen svarar mot önskan att uppnå detta mål och genomförs på ett konsekvent och systematiskt sätt (dom av den 7 september 2022, *Cilevičs m.fl.*, C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 75 och där angiven rättspraxis).
- 85 I detta avseende konstaterar domstolen, precis som generaladvokaten påpekade i punkterna 103–105 i sitt förslag till avgörande, att de restriktiva åtgärder som avses i den första tolkningsfrågan, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, tycks ha svarat mot önskan att uppnå detta mål, eftersom de ingick i en mer omfattande strategi för att begränsa spridningen av covid-19 bland befolkningen i den berörda medlemsstaten som inbegrep även andra åtgärder, som exempelvis – vilket framgår av beslutet om hänskjutande och av den

belgiska regeringens skriftliga yttrande – isolering av smittade personer och kontaktspårning, åtgärder för att begränsa resor inom medlemsstaten samt nedstängning av föreställningslokaler och fritidsanläggningar, liksom av vissa butiker.

- 86 Vidare förefaller de ovannämnda restriktiva åtgärderna ha genomförts på ett konsekvent och systematiskt sätt, eftersom det är ostridigt att samtliga icke nödvändiga resor i princip var förbjudna mellan Belgien och alla andra medlemsstater som klassats som högriskområden enligt kriterier som var tillämpliga på dessa stater utan åtskillnad, och eftersom alla resenärer som reste in i Belgien från en sådan medlemsstat var skyldiga att genomgå testning och sitta i karantän.
- 87 Vad för det andra gäller frågan huruvida sådana restriktiva åtgärder som de som är i fråga i det nationella målet var nödvändiga för att uppnå det eftersträvade folkhälsomålet ska den hänskjutande domstolen pröva huruvida dessa åtgärder begränsades till vad som var absolut nödvändigt och om det inte fanns några medel som innebar ett mindre långtgående ingrepp i den fria rörligheten för de berörda personerna, men som var lika effektiva för att uppnå detta mål.
- 88 Härvid ska det påpekas, vad beträffar frågan huruvida nämnda åtgärder var begränsade till vad som var absolut nödvändigt, att förbudet mot att lämna landet inte avsåg de berörda personernas samtliga resor, utan endast dessa personers icke nödvändiga resor, och endast gällde när destinationen var en av de medlemsstater som betraktades som högriskområden, samt att listan över dessa länder, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, ofta uppdaterades mot bakgrund av de vid den aktuella tidpunkten senaste tillgängliga uppgifterna. Alla personer som befann sig inom denna medlemsstats territorium kunde således fortfarande fritt företa dels icke nödvändiga resor till medlemsstater som inte klassades som högriskområden, dels nödvändiga resor, i enlighet med listan i punkt 26 ovan, till medlemsstater som klassades som högriskområden. Vid förhandlingen uppgav den belgiska regeringen att även andra resor, inklusive gränsöverskridande resor, som inte nämns på denna lista, betraktades som nödvändiga resor, som till exempel resor för inköp av livsmedel, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 89 Dessutom förefaller de testnings- och karantänåtgärder som vidtogs mot alla resenärer som reste in i landet från en medlemsstat som klassades som högriskområde ha begränsats till vad som var absolut nödvändigt, eftersom dessa var preventiva och tillfälliga, och riktades mot resenärer som kom från medlemsstater där dessa hade utsatts för en förhöjd smittorisk i syfte att i samband med inresan i landet upptäcka smittade personer och förhindra att viruset skulle spridas vidare av potentiella smittbärare.
- 90 Vad vidare gäller frågan huruvida man hade kunnat välja åtgärder som var mindre ingripande men lika effektiva, erinrar EU-domstolen om det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna, på grund av den försiktighetsprincip som det erinrats om ovan i punkt 79, har när det gäller att skydda folkhälsan. Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen begränsa sig till att pröva huruvida det, med beaktande av bland annat de uppgifter som förelåg om covid-19-viruset vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, på ett uppenbart sätt framgår att det skulle ha räckt att vidta åtgärder som exempelvis införande av en skyldighet att iakttä "social distansering" och/eller att bära munskydd och en skyldighet för varje individ att testa sig med regelbundna mellanrum, för att uppnå samma resultat som uppnåtts genom de restriktiva åtgärder som avses i den första tolkningsfrågan (se, analogt, dom av den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 70).

- 91 Den hänskjutande domstolen ska därvid beakta den epidemiologiska situation som rådde i Belgien vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, graden av överbeläggning eller vårdplatsbrist i det belgiska hälso- och sjukvårdssystemet, den då föreliggande risken för att smittspridningen okontrollerbart eller drastiskt skulle börja öka igen om de restriktiva åtgärder som avses i den första tolkningsfrågan inte vidtogs, den omständigheten att vissa personer som bar på sjukdomen kunde vara symptomfria under inkubationstiden eller få ett negativt provresultat, behovet av att fånga upp så många personer som möjligt för att hålla tillbaka spridningen bland befolkningen och av att isolera smittade personer, samt de sammantagna effekterna för befolkningsskyddet av de restriktiva åtgärder som är i fråga i det nationella målet och de som nämns i föregående punkt.
- 92 För det tredje, vad gäller frågan huruvida sådana restriktiva åtgärder som de som avses i den första tolkningsfrågan är proportionerliga, i strikt mening, behöver den hänskjutande domstolen ta reda på om nämnda åtgärder inte var oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade folkhälsomålet med hänsyn till den inverkan som dessa åtgärder kan ha haft på den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, på rätten till respekt för deras privatliv och familjeliv, som garanteras i artikel 7 i stadgan, samt på den näringsfrihet som föreskrivs i artikel 16 i stadgan för juridiska personer såsom Nordic Info.
- 93 Det ska nämligen erinras om att ett mål av allmänintresse, såsom målet att skydda folkhälsan enligt artiklarna 27.1 och 29.1 i direktiv 2004/38, inte kan eftersträvas medelst en nationell åtgärd utan beaktande av att denna åtgärd måste vara förenlig med de grundläggande rättigheter och principer som berörs av den, såsom dessa har stadfäst i fördragen och i stadgan, och en balanserad avvägning mellan å ena sidan målet av allmänintresse och å andra sidan de aktuella rättigheterna och principerna, för att säkerställa att de olägenheter som åtgärden orsakar inte är orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. Möjligheten att motivera en begränsning av de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 16 i stadgan och av principen om fri rörlighet (som framgår av artikel 3.2 FEU, artiklarna 20 och 21 FEUF – såsom dessa genomförts genom direktiv 2004/38 – och artikel 45 i stadgan) ska således bedömas med hänsyn till hur allvarligt det ingrepp är som följer av en sådan begränsning och till huruvida betydelsen av det mål av allmänintresse som eftersträvas med denna begränsning står i proportion till ingreppets allvarlighetsgrad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 november 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 och C-601/20, EU:C:2022:912, punkt 64 och där angiven rättspraxis, och dom av den 26 april 2022, Polen/parlamentet och rådet, C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 66 och där angiven rättspraxis).
- 94 EU-domstolen finner att den hänskjutande domstolen i det nationella målet vid bedömningen av huruvida förbudet mot utresa från Belgien för icke nödvändiga resor var proportionerligt, ska beakta att den införda inskränkningen av den fria rörligheten och rätten till respekt för privatlivet och familjelivet inte satte stopp för samtliga utresor, eftersom den endast gällde icke nödvändiga resor, såsom i förevarande fall nöjesresor eller turistresor, att åtgärden inte, såsom framgår av den lista över nödvändiga resor som återges ovan i punkt 26, förbjöd resor som var motiverade av tvingande familjeskäl och att utreseförbuden upphävdes så snart den berörda destinationsmedlemsstaten upphörde att klassas som högriskområde baserat på en utvärdering av situationen i landet som gjordes med regelbundna mellanrum.
- 95 När det gäller juridiska personer, såsom Nordic Info, som har fått sin näringsfrihet begränsad, bland annat deras frihet att erbjuda nöjesresor och turistresor mellan Belgien och medlemsstater klassade som högriskområden, finner EU-domstolen, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, att en åtgärd som innebär ett förbud mot alla utresor från Belgien för icke

nödvändiga resor framstår som proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet att skydda folkhälsan, eftersom det, med hänsyn till det allvarliga hälsoläget till följd av covid-19-pandemin, inte framstod som orimligt att tillfälligt förbjuda icke nödvändiga resor till sådana medlemsstater till dess att hälsosituationen där förbättrades så att man kunde förhindra att sjuka personer lämnade territoriet och, i förekommande fall, återvände dit, och följaktligen att pandemin spreds okontrollerat mellan de olika medlemsstaterna samt inom nämnda territorium.

- 96 Vad gäller frågan huruvida de obligatoriska testnings- och karantänåtgärderna för resenärer som reste in i Belgien från en medlemsstat som var klassad som röd zon var proportionerliga, ska det för det första påpekas att det på grund av hur snabbt det går att genomföra en testning ska anses att sådana testningsåtgärder som dem i det nationella målet inte var ägnade att inkräkta på resenärernas rätt till respekt för privatlivet och familjelivet samt på den fria rörligheten annat än i begränsad omfattning, samtidigt som de bidrog till att identifiera personer som bar på covid-19-viruset och följaktligen till att uppnå målet att tygla och hålla tillbaka spridningen av detta virus.
- 97 För det andra innebar en obligatorisk karantän för alla resenärer som reste in i Belgien från en medlemsstat som klassats som högriskområde, oavsett om resenären hade smittats av nämnda virus eller ej, visserligen en drastisk begränsning av rätten till respekt för privatlivet och familjelivet och den rörelsefrihet som resenären i princip åtnjuter till följd av att han eller hon har utövat sin rätt till fri rörlighet. En sådan karantän förefaller emellertid, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, också den vara proportionerlig med hänsyn till försiktighetsprincipen, dels eftersom det förelåg en icke försumbar sannolikhet för att en sådan resenär var bärare av detta virus och, i synnerhet under inkubationstiden eller vid symptomfrihet, skulle smitta andra personer utanför hemmet om någon karantän inte iakttogs, dels eftersom testningen kunde ge falskt negativa resultat.
- 98 Mot bakgrund av ovanstående skäl ska den första frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 27 och 29 i direktiv 2004/38, jämförda med artiklarna 4 och 5 i samma direktiv, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat med allmän giltighet som, av folkhälsoskäl inom ramen för kampen mot covid-19-pandemin, dels förbjuder unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, att företa icke nödvändiga resor från denna medlemsstat till andra medlemsstater som den medlemsstaten har klassat som högriskområden på grundval av de restriktiva hälsoskyddsåtgärderna eller den epidemiologiska situationen i dessa andra medlemsstater, dels ålägger unionsmedborgare som inte är medborgare i den medlemsstaten en skyldighet att genomgå testning och sätta sig i karantän när de reser in i den medlemsstaten från en av dessa andra ovan nämnda medlemsstater, under förutsättning att dessa nationella bestämmelser är förenliga med samtliga villkor och garantier som avses i artiklarna 30–32 i direktivet, de grundläggande rättigheterna och principerna i stadgan, bland annat principen om förbud mot diskriminering, och proportionalitetsprincipen.

### *Den andra frågan*

- 99 Det framgår av fast rättspraxis att det, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen föranledas att beakta unionsrättsliga normer som den nationella domstolen inte har hänvisat till i den fråga som den ställt. Den omständigheten att en nationell domstol formellt sett har formulerat sin tolkningsfråga med hänvisning till vissa bestämmelser i unionsrätten, utgör nämligen inte hinder

för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. EU-domstolen ska härvid, utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (dom av den 20 april 2023, BVAEB (Anpassning av ålderspensioner), C-52/22, EU:C:2023:309, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

- 100 Det framgår av den hänskjutande domstolens förklaringar att den andra frågan har ställts mot bakgrund av två av Nordic Infos argument, nämligen att kontrollen av efterlevnaden av de inskränkningar av rätten till in- och utresa som infördes genom de belgiska bestämmelserna gentemot personer som önskade företa icke nödvändiga resor från eller till andra som högriskområden klassade Schengenstater för det första var att likställa med in- och utresekontroller som utfördes av folkhälsoskäl i strid med artikel 23 i kodexen om Schengengränserna och för det andra innebar ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna inom Schengenområdet i strid med artikel 25 i kodexen.
- 101 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 22, 23 och 25 i kodexen om Schengengränserna ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat som, av folkhälsoskäl inom ramen för kampen mot covid-19-pandemin, förbjuder, under tillsyn genom behöriga myndigheters försorg och vid äventyr av sanktionsåtgärd, passage av denna medlemsstats inre gränser för att genomföra icke nödvändiga resor till eller från Schengenstater som klassats som högriskområden.
- 102 Det ska i detta avseende erinras om att det i artikel 67.2 FEUF, som ingår i avdelning V i EUF-fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, föreskrivs att unionen ska säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna. I artikel 77.1 a FEUF anges att unionen ska utforma en politik med syftet att säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna. Avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna ingår, såsom framgår av skäl 2 i kodexen om Schengengränserna, i unionens målsättning enligt artikel 26 FEUF att upprätta ett område utan inre gränser där fri rörlighet för personer säkerställs genom unionsakter som antagits med stöd av artikel 77.2 e FEUF, såsom kodexen om Schengengränserna (se, analogt, dom av den 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkterna 48 och 49, och dom av den 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkterna 30 och 31).
- 103 I detta sammanhang erinras det i artikel 22 i kodexen om Schengengränserna om principen att de inre gränserna, i den mening som avses i artikel 2 led 1 i kodexen, får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.
- 104 Under rubriken "Kontroller inom territoriet" föreskrivs i artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna att avsaknad av gränskontroller vid de inre gränserna inte ska påverka utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller, och att detta också gäller i gränsområden. Domstolen finner således att denna bestämmelse, jämförd med artikel 2 led 11 och artikel 22 i kodexen, visserligen förbjuder medlemsstaternas behöriga myndigheter att utöva sina polisiära befogenheter för att utföra kontroller vid gränsovergångsställen, i den mening som avses i artikel 2 led 8 i kodexen, i syfte att kontrollera att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det, men dock ger medlemsstaterna fortsatt rätt att



inom det nationella territoriet, även i gränsområden, utföra de kontroller som behövs för utövandet av deras polisiära befogenheter så länge utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller.

- 105 Vidare ska det påpekas att det i artikel 25 i kodexen om Schengengränserna ges en möjlighet att återinföra gränskontroll vid unionens inre gränser som ett undantag från den princip i kodexens artikel 22 som det erinrats om ovan i punkt 103. Medlemsstaterna har således möjlighet att med stöd av artikel 25 tillfälligt återinföra kontroller, under vissa begränsade tidsperioder, vid hela gränsen, eller vid vissa avsnitt, såsom dessa definieras i artikel 2 led 1 i kodexen, om det föreligger ett allvarligt hot mot deras allmänna ordning eller inre säkerhet. Ett sådant återinförande av gränskontroller får endast ske som en sista utväg. Under alla omständigheter får kontrollerna vid ett sådant tillfälligt återinförande inte fortsätta att tillämpas under en längre tid än vad som är strikt nödvändigt för att bemöta det aktuella hotet och de måste stå i proportion till detta hot. Det ska härvid preciseras att den typ av utvärdering som ska göras för detta ändamål och det förfarande som ska följas bland annat regleras detaljerat i artiklarna 26–28 i kodexen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Längsta tidsperiod för gränskontroller vid de inre gränserna), C-368/20 och C-369/20, EU:C:2022:298, punkterna 54, 63, 67 och 68).
- 106 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet vid EU-domstolen och av de förklaringar som den belgiska regeringen har lämnat i sitt skriftliga yttrande samt under förhandlingen att de nationella myndigheterna, vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, utförde kontroller för att förvissa sig om att förbudet mot passage av de inre gränserna i artikel 18 i det ändrade ministerdekretet efterlevdes.
- 107 Den belgiska regeringen har som svar på en fråga från EU-domstolen i övrigt preciserat att kontrollerna av efterlevnaden av förbudet mot inresa till och utresa från Belgien, vid tiden för omständigheterna i målet, gick till på följande sätt: Det utfördes slumpmässiga kontroller på flygplatser och järnvägsstationer av resenärer på flygningar respektive tågförbindelser mellan Belgien och de Schengenstater som klassades som högriskzoner. I vägnätet utförde mobila team, under normal arbetstid, slumpmässiga gränskontroller med särskilt fokus på busspassagerare.
- 108 Europeiska kommissionen angav under förfarandet vid EU-domstolen att den, den 4 juni 2020, hade mottagit en underrättelse från Konungariket Belgien av vilken det framgick att denna medlemsstat hade upphört att utföra kontroller vid de inre gränserna under den i det nationella målet aktuella perioden.
- 109 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen pröva dels huruvida – med avseende på de kontroller som gjordes inom Belgiens territorium, inklusive gränsområden, för att förvissa sig om att det förbud mot gränspassage som avses ovan i punkt 33 efterlevdes – de polisiära befogenheter som utövades med hänvisning till dessa kontroller inte hade samma verkan som in- och utresekontroller i den mening som avses i artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna, dels huruvida Konungariket Belgien uppfyllde samtliga de krav som avses i artiklarna 25–28 i kodexen för ett tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna då nämnda kontroller utfördes.
- 110 EU-domstolen kan härvid, när den meddelar ett förhandsavgörande, bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid handläggningen av målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2022, Victorinox, C-179/21, EU:C:2022:353, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

- 111 Vad för det första gäller artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna framgår det av domstolens praxis att iakttagandet av unionsrätten, bland annat artiklarna 22 och 23 i kodexen, ska säkerställas genom införande och tillämpning av föreskrifter som säkerställer att det faktiska utövandet av de polisiära befogenheter som avses i artikel 23 a inte kan få samma verkan som in- och utresekontroller (se, analogt, dom av den 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 68 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 37).
- 112 Eftersom den första delen av artikel 23 a andra meningen leden i–iv i nämnda kodex innehåller uttrycket ”särskilt” finner domstolen att denna bestämmelse ger några anvisningar som kan vägleda medlemsstaterna vid tillämpningen av deras polisiära befogenheter och de föreskrifter som avses i föregående punkt så att det kan undvikas att dessa får samma verkan som in- och utresekontroller.
- 113 Den första anvisningen i artikel 23 a andra meningen i) i kodexen om Schengengränserna är att de polisiära åtgärderna inte får ”syft[a] till gränskontroll”. Domstolen har redan slagit fast att det framgår av artikel 2 leden 10–12 i kodexen att gränskontrollsyftet är dels att säkerställa att personer kan tillåtas att resa in på medlemsstaternas territorium eller att lämna det, dels att hindra personer från att kringgå in- och utresekontroller. Det rör sig om kontroller som får utföras systematiskt eller slumpmässigt (se, analogt, dom av den 13 december 2018, Touring Tours und Travel och Sociedad de transportes, C-412/17 och C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 114 I det aktuella fallet förefaller de syften som eftersträvades genom de kontroller som utfördes för att säkerställa efterlevnaden av artikel 18 i det ändrade ministerdekretet på vissa väsentliga punkter skilja sig från de syften som eftersträvas genom in- och utresekontroller. Syftet med de förstnämnda kontrollerna var visserligen, såsom angetts ovan i punkt 106, att kontrollera att personer med avsikt att passera gränsen eller som hade passerat den hade rätt att resa ut från eller resa in i Belgien. Enligt själva ordalydelsen i det ändrade ministerdekretet var emellertid huvudsyftet med dessa kontroller att i det nödläge som uppstått begränsa spridningen av covid-19 inom detta territorium och – med beaktande av den skyldighet som alla resenärer som reste in i landet från en annan Schengenstat som klassats som röd zon för övrigt hade att genomgå testning och sätta sig i karantän – säkerställa identifiering av dessa resenärer och uppföljning.
- 115 Med hänsyn till detta huvudsyfte kan det inte anses att de kontroller som utfördes för att säkerställa efterlevnaden av artikel 18 i det ändrade ministerdekretet hade samma verkan som in- och utresekontroller, vilket är förbjudet enligt artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna (se, analogt, dom av den 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkterna 46 och 51).
- 116 Det kan i det aktuella fallet visserligen konstateras att vägkontrollerna huvudsakligen tycks ha utförts i gränsområden. Detta räcker dock inte för att det ska anses att utövandet av de polisiära befogenheterna hade samma verkan som in- och utresekontroller. I den första meningen i artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna hänvisas det nämligen uttryckligen till utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt, också i gränsområden (se, analogt, dom av den 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

- 117 Den andra anvisningen i artikel 23 a andra meningen ii) i kodexen om Schengengränserna är att de polisiära åtgärderna ska ”bygg[a] på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten”. Visserligen är det endast ”hot mot den allmänna säkerheten” som nämns i denna bestämmelse. Det ska emellertid erinras om att i och med att ordet ”särskilt” används i den första delen av den andra meningen i artikel 23 a i kodexen, så innehåller inte den artikeln någon uttömmande uppräkningslista av de villkor som de polisiära åtgärderna ska uppfylla för att inte anses ha samma verkan som in- och utresekontroller, och inte heller någon uttömmande uppräkningslista av de syften som får eftersträvas med de polisiära åtgärderna eller vad som får vara föremål för dessa åtgärder (se, analogt, dom av den 21 juni 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 48). Att så är fallet stöds även av att de polisiära befogenheterna enligt artikel 23 a i kodexen fastställs ”i enlighet med nationell rätt”, vilket således innebär att de kan omfatta andra områden än den allmänna säkerheten, som avses i andra meningen led ii) i denna bestämmelse.
- 118 Av detta följer att den omständigheten att hot mot folkhälsan inte uttryckligen nämns i artikel 23 a andra meningen ii) i kodexen om Schengengränserna inte i sig kan innebära att en medlemsstat inte kan återropa folkhälsoområdet med stöd av artikel 23 a i kodexen, då folkhälsofrågor kan omfattas av polisiära befogenheter enligt nationell rätt och de åtgärder som vidtas med stöd av dessa befogenheter kan bygga på allmän polisinformation och poliserfarenhet avseende eventuella eller konstaterade hot mot folkhälsan såsom en pandemi eller risk för en pandemi.
- 119 När det gäller den omständigheten att de polisiära åtgärderna enligt artikel 23 a andra meningen ii) i kodexen om Schengengränserna ska bygga på ”allmän polisinformation och poliserfarenhet” inom det berörda området, det vill säga, i det aktuella fallet, hot mot folkhälsan, erinrar domstolen om att detta krav inte är uppfyllt när kontrollerna sker på grundval av ett allmänt förbud, oberoende av de berörda personernas beteende och omständigheter som innebär en risk för skada inom detta område (se, analogt, dom av den 13 december 2018, Touring Tours und Travel och Sociedad de transportes, C-412/17 och C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 120 Även om det framgår av handlingarna i målet vid EU-domstolen att de aktuella kontrollerna, vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, genomfördes på grundval av ett förbud som är av en sådan allmän karaktär och oberoende av resenärernas beteende, ska det emellertid framhållas att de nationella bestämmelser som är aktuella i det nationella målet hade införts mot bakgrund av ett allvarligt hot mot folkhälsan, nämligen en pandemi av ett virus som kunde orsaka död inom flera olika befolkningsgrupper och leda till överbeläggning eller vårdplatsbrist i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. Det finns även anledning att beakta dels det huvudsyfte som eftersträvades med såväl detta förbud som de åtföljande kontrollåtgärderna, det vill säga att tygla eller hålla tillbaka spridningen eller risken för spridning av viruset för att på så sätt kunna rädda så många människoliv som möjligt, dels de extrema svårigheterna, för att inte säga omöjligheten, att i förväg fastställa vilka personer ombord på olika transportmedel det var som kom resande från medlemsstater klassade som högriskområden eller som var på väg till sådana medlemsstater. Under dessa förhållanden räcker det, vid tillämpningen av artikel 23 a andra meningen ii) i kodexen om Schengengränserna, att det fattades beslut om kontrollerna och att de genomfördes med hänsyn till omständigheter som objektivt sett innebär en risk för en farlig och allvarlig försämring av folkhälsan och på grundval av den allmänna kunskap som myndigheterna hade om de områden för inresa och utresa, till och från det nationella territoriet, vilka många av de resenärer som omfattades av förbudet kunde resa igenom.

- 121 Den tredje anvisningen som ska tas upp återfinns i artikel 23 a andra meningen leden iii) och iv) i kodexen om Schengengränserna och innebär att de polisiära åtgärderna ska ”utformas och utför[a]s på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid [unionens] yttre [gränser]” och ”utför[a]s som stickprovskontroller”. Det framgår av de förklaringar som den belgiska regeringen lämnat som svar på en skriftlig fråga från domstolen att samtliga de kontroller som var i fråga i det nationella målet genomfördes slumpmässigt och således ”som stickprovskontroller”, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Den hänskjutande domstolen måste dessutom pröva huruvida dessa kontroller hade utformats och utförts på ett sätt som klart skilde sig från systematiska personkontroller vid unionens yttre gränser, vilket kräver en detaljerad undersökning av de preciseringar och begränsningar som återfinns i de nationella bestämmelser som är i fråga i det nationella målet avseende intensiteten, frekvensen och selektiviteten hos dessa kontroller (se, analogt, dom av den 13 december 2018, *Touring Tours und Travel och Sociedad de transportes*, C-412/17 och C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 122 Trots att EU-domstolen inte har tillgång till någon information i detta avseende, ska det åtminstone påpekas att den berörda medlemsstaten – under en sådan pandemi som beskrivits ovan i punkt 120 och med beaktande av det faktum (som nämnts i samma punkt) att det kan vara extremt svårt, eller till och med omöjligt, att i förväg fastställa vilka personer ombord på olika transportmedel som kommer resande från medlemsstater klassade som högriskområden eller som är på väg till sådana medlemsstater – ska tillerkännas ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, som även är motiverat med hänsyn till försiktighetsprincipen, vid utformningen och utförandet av kontrollerna vad gäller kontrollernas intensitet, frekvens och selektivitet. Detta utrymme för skönsmässig bedömning kan emellertid inte utsträckas så långt att kontrollerna utformas och utförs på ett sådant sätt att de inte ”klart” kan skiljas från de systematiska personkontrollerna vid unionens yttre gränser och fått en sådan systematisk karaktär.
- 123 För det andra konstaterar EU-domstolen, vad gäller frågan om ett tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna, i den mening som avses i artikel 25 och följande artiklar i kodexen om Schengengränserna, att medan ordalydelsen i artikel 23 a i kodexen, såsom har angetts ovan i punkt 117, är öppen såtillvida att den upprätthåller medlemsstaternas rätt att utöva polisiära befogenheter även inom folkhälsoområdet, hänför sig artikel 25.1 i kodexen uttryckligen till medlemsstaternas rätt att tillfälligt återinföra gränskontroller vid ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.
- 124 Eftersom det undantag som infördes genom den sistnämnda bestämmelsen från regeln i artikel 22 i kodexen om Schengengränserna ska tolkas strikt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2022, *Landespolizeidirektion Steiermark (Längsta tidsperiod för gränskontroller vid de inre gränserna)*, C-368/20 och C-369/20, EU:C:2022:298, punkterna 64 och 66 och där angiven rättspraxis), kan ett hot mot folkhälsan inte sig motivera ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna.
- 125 Trots det nu sagda finner EU-domstolen, precis som generaladvokaten angav i punkt 154 i sitt förslag till avgörande, att en medlemsstat har rätt att i en situation då det föreligger en hälsorisk som utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och/eller den inre säkerheten, tillfälligt återinföra gränskontroller vid sina inre gränser för att bemöta detta allvarliga hot, med förbehåll för att övriga villkor i artikel 25 samt följande artiklar i kodexen om Schengengränserna är uppfyllda.

- 126 Det framgår nämligen av begreppen "allmän ordning" och "inre säkerhet", såsom dessa har tolkats i domstolens praxis, att en hälsorisk i vissa fall kan utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och/eller den inre säkerheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, punkt 65). Vad gäller begreppet "allmän ordning" kan det konstateras att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär ska föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Vad därefter gäller begreppet "inre säkerhet" konstaterar domstolen att det är fråga om den "inre" delen av den allmänna säkerheten i en medlemsstat, och att här omfattas bland annat omständigheter som hindrar institutioner och väsentliga offentliga tjänster från att fungera och befolkningens överlevnad, samt kränkningar av militära intressen eller direkta hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkterna 65 och 66 och där angiven rättspraxis, och dom av den 2 maj 2018, K. och H.F. (Uppehållsrätt och anklagelser om krigsförbrytelse), C-331/16 och C-366/16, EU:C:2018:296, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 127 En sådan storskalig pandemi som covid-19-pandemin, med en infektionssjukdom som kan orsaka död inom flera olika befolkningsgrupper och leda till överbeläggning eller vårdplatsbrist i de nationella hälso- och sjukvårdssystemen, kan utgöra ett hot mot ett grundläggande samhällsintresse – nämligen intresset av att trygga medborgarnas överlevnad och slå vakt om ett välfungerande hälso- och sjukvårdssystem och befolkningens tillgång till god vård – och reducerar dessutom möjligheterna till överlevnad för en del av befolkningen, framför allt i de svagare grupperna i samhället. Under dessa omständigheter kan en sådan situation kvalificeras som ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och/eller den inre säkerheten i den mening som avses i artikel 25.1 i kodexen om Schengengränserna.
- 128 För det fall den hänskjutande domstolen i förevarande fall skulle konstatera att de belgiska myndigheterna har utfört gränskontroll vid de inre gränserna under den period som är aktuell i det nationella målet, ankommer det på den hänskjutande domstolen att, med beaktande av att denna kontroll, såsom angetts ovan i punkt 127, syftade till att bemöta ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, kontrollera att de övriga villkor som avses i artiklarna 25–28 i kodexen om Schengengränserna och som sammanfattats ovan i punkt 105 var uppfyllda.
- 129 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 22, 23 och 25 i kodexen om Schengengränserna ska tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat som, av folkhälsoskäl inom ramen för kampen mot covid-19-pandemin, förbjuder, under tillsyn genom behöriga myndigheters försorg och vid äventyr av sanktionsåtgärd, passage av denna medlemsstats inre gränser för att företa icke nödvändiga resor till eller från Schengenstater som klassats som högriskområden, under förutsättning att dessa kontrollåtgärder ingår i utövandet av polisiära befogenheter som inte har samma verkan som in- och utresekontroller i den mening som avses i artikel 23 a i kodexen, eller att medlemsstaten, för det fall dessa åtgärder utgör gränskontroll vid de inre gränserna, har uppfyllt de villkor som avses i artiklarna 25–28 i kodexen för ett tillfälligt återinförande av sådana gränskontroller, med preciseringen att det hot som en sådan pandemi innebär utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den mening som avses i artikel 25.1 i kodexen.

## Rättegångskostnader

- 130 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artiklarna 27 och 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, jämförda med artiklarna 4 och 5 i samma direktiv,**

**ska tolkas så,**

**att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat med allmän giltighet som, av folkhälsoskäl inom ramen för kampen mot covid-19-pandemin, dels förbjuder unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, att företa icke nödvändiga resor från denna medlemsstat till andra medlemsstater som den medlemsstaten har klassat som högriskområden på grundval av de restriktiva hälsoskyddsåtgärderna eller den epidemiologiska situationen i dessa andra medlemsstater, dels ålägger unionsmedborgare som inte är medborgare i den medlemsstaten en skyldighet att genomgå testning och sätta sig i karantän när de reser in i den medlemsstaten från en av dessa andra ovan nämnda medlemsstater, under förutsättning att dessa nationella bestämmelser är förenliga med samtliga villkor och garantier som avses i artiklarna 30–32 i direktivet, de grundläggande rättigheterna och principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, bland annat principen om förbud mot diskriminering, och proportionalitetsprincipen.**

- 2) **Artiklarna 22, 23 och 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2225 av den 30 november 2017,**

**ska tolkas så,**

**att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat som, av folkhälsoskäl inom ramen för kampen mot covid-19-pandemin, förbjuder, under tillsyn genom behöriga myndigheters försorg och vid äventyr av sanktionsåtgärd, passage av denna medlemsstats inre gränser för att företa icke nödvändiga resor till eller från Schengenstater som klassats som högriskområden, under förutsättning att dessa kontrollåtgärder ingår i utövandet av polisiära befogenheter som inte har samma verkan som in- och utresekontroller i den mening som avses i artikel 23 a i kodexen, eller att medlemsstaten, för det fall dessa åtgärder utgör gränskontroll vid de inre gränserna, har uppfyllt de villkor som avses i artiklarna 25–28 i kodexen för ett tillfälligt återinförande av sådana gränskontroller, med preciseringen att det hot som**

**en sådan pandemi innebär utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den mening som avses i artikel 25.1 i kodexen.**

Underskrifter