EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.9.2020
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien

(EØS-relevant tekst)

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

EU-borgernes ret til at færdes og opholde sig frit i Den Europæiske Union er en af Unionens mest værdsatte bedrifter og en vigtigt drivkraft for vores økonomi.

For at begrænse spredningen af covid-19-udbruddet har medlemsstaterne[1] truffet diverse foranstaltninger, hvoraf nogle har haft indvirkning på borgernes ret til at færdes frit i Den Europæiske Union. Disse foranstaltninger har typisk omfattet restriktioner med hensyn til indrejse i en anden medlemsstat eller andre specifikke krav (f.eks. karantæne) for personer, der rejser på tværs af grænserne, herunder også personer, der rejser af økonomiske årsager såsom arbejdstagere og forretningsmænd.

Hensigten med foranstaltningerne var at beskytte borgernes sundhed og trivsel, men de har haft alvorlige konsekvenser for den frie bevægelighed i Unionen med følgevirkninger for det indre marked. Genoprettelsen af den frie bevægelighed, samtidig med at folkesundheden beskyttes, er af højeste prioritet, uanset om rejsen foretages af arbejdsmæssige, familiemæssige eller fritidsrelaterede årsager. Retten til fri bevægelighed, som er direkte tillagt Unionsborgerne i medfør af traktaterne, bør fortsat kunne udøves, samtidig med at muligheden for at genindføre virusset i områder, hvor det er bragt under kontrol, begrænses.

Siden pandemien brød ud, har Kommissionen arbejdet tæt sammen med medlemsstaterne for at sikre en gradvis genindførelse af den frie bevægelighed. I marts 2020 udstedte Kommissionen retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser[2] og retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet[3], som indeholdt vejledning om den frie bevægelighed for grænsependlere, sæsonarbejdere og selvstændige, der udøver kritiske erhverv.

Den 13. maj 2020 vedtog Kommissionen som led i en pakke af retningslinjer og anbefalinger til at hjælpe medlemsstaterne med gradvist at ophæve restriktionerne for den frie bevægelighed meddelelsen "Hen imod en faseinddelt og koordineret tilgang til genoprettelse af den frie bevægelighed og ophævelse af kontrollen ved de indre grænser"[4], hvori den også nævnte medlemsstaternes mulighed for at genindføre visse foranstaltninger, såfremt den epidemiologiske situation skulle kræve det.

Den 11. juni 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse rettet til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om 3. vurdering af anvendelsen af de midlertidige rejserestriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU[5], hvori den kraftigt anbefalede medlemsstaterne at afslutte

---

1 Dette omfatter alle medlemsstater, der er bundet af EU-reglerne om fri bevægelighed, såvel som tredjelande, der er bundet af regler om fri bevægelighed (dvs. Island, Liechtenstein og Norge på grundlag af EØS-aftalen, Schweitz på grundlag af aftalen om fri bevægelighed for personer og Det Forenede Kongerige i den overgangsperiode, der gælder frem til den 31. december 2020, på grundlag af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab).

2 EUT C 86 I af 16.3.2020, s. 1.

3 EUT C 102 I af 30.3.2020, s. 12.

4 EUT C 169 af 15.5.2020, s. 30.

5 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399

processen med at ophæve restriktionerne for den frie bevægelighed inden for EU, så snart den epidemiologiske situation giver mulighed herfor.

Den 15. juli 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse rettet til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU's kortsigtede sundhedsberedskab for covid-19-udbrud[6].

Den 7. august 2020 sendte Kommissionens tjenestegrene en administrativ skrivelse til medlemsstaterne, hvori de mindede om de principper, der gælder for restriktioner og begrænsninger af den frie bevægelighed, som bør tages i betragtning i forbindelse med eventuelle beslutninger om pandemirelaterede restriktioner for den frie bevægelighed. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet skal enhver begrænsning af denne ret være nødvendig og faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Skrivelsen havde også til formål at fremme koordinering og sikre klarhed og forudsigelighed for borgere og virksomheder.

Der er fortsat behov for yderligere fremskridt og øget koordinering mellem medlemsstaterne. Nogle medlemsstater har i lyset af pandemiens udvikling opretholdt eller genindført visse restriktioner for den frie bevægelighed i EU. Disse ensidige foranstaltninger har skabt alvorlige forstyrrelser. Skønt indrejseforbuddene i mellemtiden i vid udstrækning er blevet ophævet, skal borgere og virksomhedere stadig forholde sig til et utal af divergerende foranstaltninger, der ofte vedtages med meget kort frist, bygger på meget forskellige kriterier eller ikke er behørigt koordineret med de øvrige medlemsstater. Dette har skabt stor usikkerhed for såvel borgere som virksomheder.

På basis af de erfaringer, der er gjort i de tidligere stadier af pandemien, er det klart, at der er behov for en velkoordineret, forudsigelig og gennemsigtig fremgangsmåde i forbindelse med vedtagelsen af restriktioner for den frie bevægelighed. I forbindelsen med indsatsen for en sikker genopbygning af økonomien i EU og for at sikre et velfungerende indre marked er det vigtigt også at bevare et solidt fokus på at begrænse spredningen af virusset, beskytte borgernes sundhed og opretholde den frie bevægelighed i Unionen under sikre forhold. Det kræver særlig opmærksomhed at sikre ubegrænset grænseoverskridende økonomisk aktivitet.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Denne henstilling skal bidrage til gennemførelsen af de gældende bestemmelser vedrørende restriktioner for den frie bevægelighed af hensyn til folkesundheden.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Denne henstilling er i overensstemmelse med andre EU-politikker, herunder vedrørende folkesundhed og kontrol ved de indre grænser.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), navnlig artikel 21, stk. 2, artikel 46, artikel 52, stk. 2, artikel 168, stk. 6, og artikel 292.

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0318

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Artikel 292 i TEUF giver Rådet ret til at vedtage henstillinger. I henhold til denne bestemmelse træffer Rådet afgørelse på forslag af Kommissionen i alle de tilfælde, hvor det i henhold til traktaterne skal vedtage retsakter på forslag af Kommissionen.

Det gælder i nærværende tilfælde, da det kræver en sammenhængende tilgang at forhindre yderligere forstyrrelser som følge af ensidige og utilstrækkeligt koordinerede foranstaltninger, som begrænser den frie bevægelighed i Unionen. Artikel 21, stk. 1, i TEUF foreskriver, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Såfremt en handling fra Unionens side viser sig påkrævet for at nå dette mål, kan Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve disse rettigheder.

I henhold til artikel 46 i TEUF vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg ved udstedelse af direktiver eller forordninger de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, således som denne er bestemt i artikel 45.

I henhold til artikel 49, stk. 1, i TEUF er der forbud mod restriktioner for etableringsfriheden. I henhold til artikel 56, stk. 1, i TEUF er der forbud mod restriktioner for den fri udveksling af tjenesteydelser i Unionen. Dette omfatter restriktioner for friheden til at modtage tjenesteydelser i en anden medlemsstat.

I henhold til artikel 52, stk. 2, i TEUF udsteder Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg direktiver om samordning af love og bestemmelser, der fastsætter særlige foranstaltninger vedrørende udøvelsen af etableringsfriheden af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden. I overensstemmelse med artikel 62 i TEUF gælder denne bestemmelse også for tjenesteydelser.

I henhold til artikel 168, stk. 6, i TEUF kan Rådet på forslag af Kommissionen også vedtage henstillinger med henblik på at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter.

- **Proportionalitetsprincippet**

Vedtagelsen af ensidige eller ukoordinerede foranstaltninger kan formodes at medføre inkonsekvente og fragmenterede restriktioner for den frie bevægelighed, hvilket skaber usikkerhed for Unionens borgere, når de udøver deres EU-rettigheder. Forslaget går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Ikke relevant.

- **Høringer af interesserede parter**

Forslaget tager hensyn til de drøftelser, der jævnligt er blevet afholdt med medlemsstaterne, siden de første midlertidige restriktioner blev indført, samt de oplysninger, der foreligger om den epidemiologiske udvikling, relevante tilgængelig videnskabelig dokumentation og direkte feedback fra EU-borgerne, herunder i forbindelse med talrige skrivelser til Europa-Kommissionen.

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Fri bevægelighed er en grundlæggende ret, der er sikret ved artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. I henhold til chartrets artikel 21 er restriktioner på grund af nationalitet forbudt inden for traktaternes anvendelsesområde.

I overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF[7] kan retten til fri bevægelighed begrænses for at beskytte visse samfundsinteresser, navnlig af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og folkesundheden. Sådanne begrænsninger skal leve op til EU-rettens almindelige principper, særligt proportionalitetsprincippet og princippet om ikkediskrimination samt respekten for de grundlæggende rettigheder. Foranstaltningerne bør baseres på folkesundhedsmæssige hensyn og kan derfor ikke gå videre, end hvad der er strengt nødvendigt for at beskytte den samfundsinteresse, der ligger til grund for vedtagelsen heraf.

Enhver begrænsning af retten til fri bevægelighed i Unionen, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden, skal være nødvendig, proportional og baseret på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Den skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger; og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet.

Denne henstilling skal ikke fortolkes således, at den muliggør eller tilskynder til vedtagelsen af restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på pandemien. Formålet er snarere at sikre en koordineret tilgang for det tilfælde, at en medlemsstat beslutter at indføre sådanne restriktioner. Beslutningen om, hvorvidt der skal indføres restriktioner for den frie bevægelighed, ligger fortsat hos medlemsstaterne, som skal handle i overensstemmelse med EU-retten. Medlemsstaterne er ligeledes frit stillet til ikke at indføre restriktioner, selv om kriterierne og tærsklerne i denne henstilling er opfyldt.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Ingen.

[7] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

5. ANDRE FORHOLD

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

En koordineret tilgang mellem medlemsstaterne kræver en fælles indsats på fire centrale områder: anvendelse af fælles kriterier og tærskler for bestemmelse af, om der skal indføres restriktioner for den frie bevægelighed; kortlægning af fælles kriterier ved hjælp af en fælles farvekode; vedtagelse af en fælles tilgang for så vidt angår foranstaltninger over for personer, som rejser til og fra områder, der er kategoriseret som højrisikoområder; og klare, fyldestgørende og rettidige oplysninger til offentligheden om eventuelle restriktioner og tilknyttede krav.

For at sikre en overkommelig og gennemsigtig proces fokuserer forslaget på tre kriterier, den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage, positivprocenten for test og testfrekvensen. Disse kriterier bør anvendes på de forskellige områder, ideelt set regionerne i medlemsstaterne. For at sikre tilstrækkeligt solide data bør kun områder, hvor testfrekvensen er over 250 covid-19-test per 100 000 indbyggere, være genstand for en vurdering på grundlag af disse kriterier.

Med udgangspunkt i disse kriterier kunne der eventuelt indføres restriktioner over for regioner med en kumulativ incidensrate for covid-19 over 14 dage på 50 eller derover og positivprocent på 3 % eller derover. Der kunne indføres restriktioner for regioner med en kumulativ incidensrate for covid-19 over 14 dage på 150 per 100 000 indbyggere, selv om positivprocenten er under 3 %. De angivne kriterier og tærskler er baseret på omfattende drøftelser med og data fra medlemsstaterne.

Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) vil på grundlag af data fra medlemsstaterne udarbejde regelmæssigt ajourførte kort opdelt på regioner, som angiver, om de nævnte tærskler er nået i et givet område.

Hvis hverken tærskelværdien for den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage eller tærskelværdien for positivprocenten er nået, bør regionen markeres som "grøn". Hvis kun den ene af tærskelværdierne er nået, bør regionen markeres som "orange". Hvis begge tærskelværdier er nået, bør regionen markeres som "rød". Hvis der ikke foreligger tilstrækkelige data, eller hvis testfrekvensen ikke er nået, bør regionen markeres som "grå".

De kort, der udarbejdes af ECDC, bør fremme en koordineret tilgang i medlemsstaternes egen beslutningsproces og sikre, at deres beslutninger er konsekvente og velkoordinerede.

Eksempelvis kan en medlemsstat på grundlag af disse kriterier og tærskler indføre restriktioner over for et område

(a) med en kumulativ incidensrate for covid-19 over 14 dage på 70 og en positivprocent på 5,5 % (rød) eller

(b) med en kumulativ incidensrate for covid-19 på 175 per 100 000 indbyggere over 14 dage uanset positivprocenten (rød).

Til gengæld bør medlemsstaterne ikke indføre restriktioner for den frie bevægelse over for et område

(c) med en kumulativ incidensrate for covid-19 over 14 dage på 20 og en positivprocent på 2,5 % (grøn)

(d) med en kumuleret incidensrate for covid-19 over 14 dage på 55 og en positivprocent på 1,5 % (orange, eventuelle krav om udfyldelse af en kontaktopsporingsformular eller om testning)

(e) med en kumulativ incidensrate for covid19 over 14 dage på 20 og en positivprocent på 4,5 % (orange, eventuelle krav om udfyldelse af en kontaktopsporingsformular eller om testning).

Kortet bør derefter tjene som grundlag for medlemsstaterne beslutningsproces, der så vidt muligt vil være koordineret ud fra en fælles tidsplan:

(a) ugentligt: Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme offentliggør en ajourført version af kortet med farvekoder

(b) torsdag: Medlemsstater, der har til hensigt at indføre restriktioner over for tilrejsende fra et rødt eller gråt område, underretter de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom

(c) mandag: De foranstaltninger, som medlemsstaterne har meddelt, træder i kraft, undtagen i særlige tilfælde.

Hvis medlemsstaterne følger den aftalte tidsplan, vil foranstaltningerne være bedre koordineret, hvilket vil sikre større forudsigelighed, retssikkerhed og regelefterlevelse til fordel for borgere og virksomheder.

2020/0256 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien

(EØS-relevant tekst)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 21, stk. 2, artikel 46, artikel 52, stk. 2, artikel 168, stk. 6, og artikel 292, første og andet punktum,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende i betragtninger:

(1) Unionsborgerskabet giver alle unionsborgere ret til fri bevægelighed.

(2) Artikel 21, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) foreskriver, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de restriktioner og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF[8] giver denne ret virkning. Desuden er retten til fri bevægelighed og opholdsretten fastsat i artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret).

(3) Arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen er sikret i medfør af artikel 45, stk. 1, i TEUF. Opfyldelsen af dette mål indebærer, at arbejdstagere i medlemsstaterne har ret til frit at skifte opholdssted inden for Unionen med henblik på at have lønnet beskæftigelse, med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og folkesundheden.

(4) I henhold til artikel 49, stk. 1, i TEUF er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område.

(5) I henhold til artikel 56, stk. 1, i TEUF er der også forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen. Det omfatter retten for udbydere af tjenesteydelser til at krydse grænserne med henblik på at levere tjenesteydelser og retten for modtagere af tjenesteydelser til at rejse til udbyderens land for at modtage ydelsen. Opfyldelsen af disse mål retfærdiggør koordineringen af foranstaltninger, som medlemsstaterne kan overveje at indføre over for udenlandske statsborgere af hensyn til folkesundheden.

[8] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

(6) I henhold til artikel 168, stk. 1, i TEUF skal der sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter.

(7) Den 30. januar 2020 erklærede generaldirektøren for Verdenssundhedsorganisationen (WHO) det globale udbrud af ny coronavirus, som forårsager coronavirussygdom 2019 (covid-19), for en folkesundhedsmæssig krisesituation af international betydning. Den 11. marts 2020 vurderede WHO, at covid-19 kan karakteriseres som en pandemi.

(8) For at begrænse spredningen af virusset har medlemsstaterne truffet diverse foranstaltninger, hvoraf nogle har haft indvirkning på unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, bl.a. indrejserestriktioner eller krav om karantæne for personer, der rejser på tværs af grænserne.

(9) Den 13. februar 2020 vedtog Rådet konklusioner om covid-19[9], hvori det indtrængende opfordrede medlemsstaterne til i samarbejde med Kommissionen at handle sammen på en proportional og hensigtsmæssig måde med henblik på at udvikle en tæt og styrket koordinering mellem medlemsstaterne for at sikre effektiviteten af alle foranstaltninger, herunder om nødvendigt foranstaltninger vedrørende rejseaktivitet, samtidig med at den frie bevægelighed inden for EU sikres, og for at sikre en optimal beskyttelse af folkesundheden.

(10) Den 10. marts 2020 understregede Den Europæiske Unions stats- og regeringschefer behovet for en fælles europæisk tilgang med hensyn til covid-19.

(11) Den 16. marts 2020 vedtog Kommissionen retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser[10]. Den Europæiske Unions stats- og regeringschefer godkendte disse retningslinjer den 17. marts 2020.

(12) Den 30. marts 2020 vedtog Kommissionen retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet[11] for at sikre, at mobile arbejdstagere og selvstændige inden for Unionen, og navnlig personer, der udøver kritiske erhverv i kampen mod pandemien, kan nå frem til deres arbejdssted.

(13) Den 15. april 2020 offentliggjorde formanden for Europa-Kommissionen og formanden for Det Europæiske Råd en fælles europæisk køreplan for ophævelse af covid-19-inddæmningsforanstaltningerne[12], ifølge hvilken restriktioner for den frie bevægelighed bør ophæves, så snart de epidemiologiske forhold er tilstrækkelig ens, og reglerne om fysisk distancering anvendes ansvarligt og i vidt omfang.

(14) Den 7. maj 2020 vedtog Kommissionen en vejledning om sundhedspersoners frie bevægelighed og minimumsharmonisering af uddannelse i forbindelse med covid-19-nødforanstaltningerne med henstillinger vedrørende direktiv 2005/36/EF[13] med henblik på at hjælpe medlemsstaterne med at afhjælpe den akutte mangel på personale.

(15) Den 13. maj 2020 vedtog Kommissionen som led i en pakke af retningslinjer og anbefalinger meddelelsen "Hen imod en faseinddelt og koordineret tilgang til genoprettelse af den frie bevægelighed og ophævelse af kontrollen ved de indre

---

9 EUT C 57 af 20.2.2020, s. 4.

10 EUT C 86 I af 16.3.2020, s. 1.

11 EUT C 102 I af 30.3.2020, s. 12.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf

13 EUT C 156 af 8.5.2020, s. 1.

grænser"[14]. I denne meddelelse præsenteres en faseinddelt og koordineret tilgang, der bør begynde med en ophævelse af restriktionerne mellem områder eller medlemsstater med tilstrækkeligt ens epidemiologiske situationer. Tilgangen bør være fleksibel, herunder med mulighed for at genindføre visse foranstaltninger, hvis den epidemiologiske situation kræver det. Ifølge meddelelsen bør medlemsstaterne handle på grundlag af epidemiologiske kriterier, evnen til at anvende inddæmningsforanstaltninger under hele rejsen samt økonomiske og samfundsmæssige hensyn.

(16) Den 11. juni 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse rettet til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om 3. vurdering af anvendelsen af de midlertidige rejserestriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU[15], hvori den kraftigt anbefalede medlemsstaterne til at afslutte processen med at ophæve restriktionerne for den frie bevægelighed inden for Unionen.

(17) Den 16. juli 2020 vedtog Kommissionen retningslinjer for sæsonarbejdere i EU i forbindelse med covid-19-udbruddet[16], hvori den gav vejledning til nationale myndigheder, arbejdstilsyn og arbejdsmarkedets parter med henblik på at garantere sæsonarbejderes rettigheder, sundhed og sikkerhed og sikre, at de er berkendt med deres rettigheder.

(18) For at lette en uhindret varestrøm i Unionen vedtog Kommissionen en meddelelse om indførelse af grønne baner i henhold til retningslinjerne for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser[17], retningslinjer med henblik på at lette luftfragtoperationer under covid-19-udbruddet[18] og retningslinjer for sundhedsbeskyttelse, hjemsendelse og rejsearrangementer til søfarende, passagerer og andre personer om bord på skibe[19].

(19) Da antallet af covid-19-tilfælde i Unionen faldt i løbet af juni og juli 2020, ophævede mange medlemsstater restriktionerne for den frie bevægelighed, som var blevet indført med den første infektionsbølge.

(20) Efterhånden som antallet af covid-19-tilfælde atter begyndte at stige i store dele af Unionen i august 2020, begyndte nogle medlemsstater at genindføre restriktioner for den frie bevægelighed.

(21) Restriktioner for den frie bevægelighed over for personer i Unionen, der indføres for at inddæmme spredningen af covid-19, bør være baseret på specifikke og begrænsede samfundsinteresser, nemlig beskyttelse af folkesundheden. De bør leve op til EU-rettens almindelige principper, særligt proportionalitetsprincippet og princippet om ikkediskrimination. Formålet med denne henstilling er at lette anvendelsen af disse principper på en koordineret måde i forbindelse med den ekstraordinære situation, der er opstået som følge af covid-19-pandemien. De mekanismer, der indføres med denne henstilling, bør derfor være strengt begrænsede i omfang og tid og således kun vedrøre restriktioner, der vedtages som reaktion på den aktuelle pandemi.

---

14 EUT C 169 af 15.5.2020, s. 30.
15 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399
16 EUT C 235 I af 17.7.2020, s. 1.
17 EUT C 96 I af 24.3.2020, s. 1.
18 EUT C 100 I af 27.3.2020, s. 1.
19 EUT C 119 af 14.4.2020, s. 1.

(22) Ensidige foranstaltninger på området kan potentielt skabe alvorlige forstyrrelser, eftersom virksomhederne og borgerne skal forholde sig til et utal af divergerende foranstaltninger, som hurtigt ændrer form. Dette er særlig skadeligt i en situation, hvor den europæiske økonomi allerede er blevet hårdt ramt af virusset.

(23) Formålet med denne henstilling er at sikre større koordinering mellem medlemsstater, der af hensyn til folkesundheden påtænker at indføre foranstaltninger, som begrænser den frie bevægelighed. Det er nødvendigt, at medlemsstaterne koordinerer deres tiltag, for at reducere restriktionernes konsekvenser for Unionens borgere og økonomi, hvilket også vil sikre større gennemsigtighed og forudsigelighed og samtidig sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

(24) Koordinerede tiltag i medlemsstaterne kræver en fælles indsats på fire centrale områder: anvendelse af fælles kriterier og tærskler for bestemmelse af, om der skal indføres restriktioner for den frie bevægelighed, kortlægning af risikoen for smitte med covid-19 baseret på en fælles farvekode og en koordineret tilgang med hensyn til (eventuelle) foranstaltninger, der kan indføres over for personer, der færdes mellem områder, og som bygger på smitterisikoen i de pågældende områder.

(25) Efter at have levet med krisen i seks måneder forelægger der langt flere oplysninger om, hvilke foranstaltninger der fungerer mest effektivt, baseret på regelmæssige udvekslinger mellem medlemsstaterne og Kommissionen. De kriterier og tærskler, der præsenteres i denne henstilling, er baseret på data fra medlemsstaterne.

(26) I lyset af den løbende udvikling af den epidemiologiske situation bør Kommissionen med hjælp fra Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme regelmæssigt vurdere kriterierne, databehovene og tærsklerne i denne henstilling, herunder om der bør anvendes andre kriterier såsom antal hospitalsindlæggelser eller belægningsgraden for intensivafdelinger.

(27) Medlemsstaterne bør anvende et fælles sæt indikatorer og metoder til den epidemiologiske klassificering af områder og regioner. For at begrænse restriktionerne til det strengt nødvendige bør medlemsstaterne så vidt muligt søge at begrænse restriktionerne på en ikkediskriminerende måde til personer, der kommer fra specifikke områder eller regioner, som er særligt hårdt ramt, og ikke hele en medlemsstats område.

(28) Denne henstilling skal ikke fortolkes således, at den muliggør eller tilskynder til indførelsen af restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på pandemien, men snarere som et forsøg på at skabe en koordineret tilgang i de tilfælde, hvor en medlemsstat påtænker at indføre restriktioner. Beslutningen om, hvorvidt der skal indføres restriktioner for den frie bevægelighed, ligger fortsat hos medlemsstaterne, som skal overholde kravene i EU-retten. Medlemsstaterne er ligeledes frit stillet til ikke at indføre restriktioner, selv om kriterierne og tærsklerne i denne henstilling er nået.

(29) Restriktioner for den frie bevægelighed bør alene påtænkes, når medlemsstaterne råder over tilstrækkelig dokumentation til at berettige sådanne restriktioner for så vidt angår folkesundhedsmæssige fordele og med rimelighed kan antage, at restriktionerne vil være effektive.

(30) Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme bør på grundlag af data fra medlemsstaterne udarbejde og ugentligt ajourføre kort, der angiver status for de fælles kriterier for regionerne i EU.

(31) For at forbedre koordineringen mellem medlemsstaterne og sikre offentligheden større forudsigelighed bør medlemsstaterne anvende en fælles tidsplan, når de påtænker at indføre restriktioner for den frie bevægelighed som følge af covid-19-udbruddet.

(32) For at begrænse forstyrrelserne af det indre marked og af familielivet under pandemien bør rejsende med en væsentlig funktion eller et væsentlige behov, f.eks. arbejdstagere eller selvstændige, der udøver kritiske erhverv, grænsependlere, transportarbejdere eller udbydere af transporttjenester, søfarere samt personer, der rejser af absolut nødvendige forretnings- eller familiemæssige årsager, herunder familiemedlemmer til grænsependlere, der ofte rejser, ikke være forpligtet til at gå i karantæne.

(33) Det er afgørende at sikre klare, rettidige og fyldestgørende oplysninger til offentligheden for at begrænse konsekvenserne af eventuelle restriktioner for den frie bevægelighed, hvilket vil skabe større forudsigelighed og retssikkerhed for borgerne og bidrage til, at de overholder reglerne —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

Almindelige principper

1. Alle restriktioner for den frie bevægelighed over for personer i Unionen, som indføres for at inddæmme spredningen af covid-19, bør være baseret på specifikke og begrænsede samfundsinteresser, nemlig beskyttelse af folkesundheden. Sådanne begrænsninger skal leve op til EU-rettens almindelige principper, særligt proportionalitetsprincippet og princippet om ikkediskrimination. Enhver truffen foranstaltninger bør derfor ikke gå videre, end hvad der er strengt nødvendigt for at beskytte folkesundheden.

2. Sådanne restriktioner bør ophæves, så snart den epidemiologiske situation tilsiger det.

3. Der må ikke ske forskelsbehandling mellem medlemsstater, f.eks. ved at der anvendes mere generøse regler for ind- og udrejse til eller fra en nabomedlemsstat sammenlignet med ind- og udrejse til eller fra en anden medlemsstat med en tilsvarende epidemiologisk situation.

4. Restriktioner må ikke være baseret på en persons nationalitet, men bør være baseret på vedkommendes opholdssted(er) i de 14 dage forud for ankomsten.

5. Medlemsstaterne bør altid tillade indrejse for egne statsborgere og unionsborgere samt disses familiemedlemmer bosiddende på deres område, og de bør muliggøre en hurtig gennemrejse gennem deres område.

6. Medlemsstaterne bør være særlig opmærksomme på de særlige karakteristika ved grænseregioner og nødvendigheden af at samarbejde på lokalt og regionalt plan.

7. Medlemsstaterne bør regelmæssigt udveksle oplysninger om alle spørgsmål vedrørende denne henstillings anvendelsesområde.

Fælles kriterier

8. Medlemsstaterne bør tage følgende kriterier i betragtning, når de påtænker at begrænse den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien:

   (a) den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage, dvs. antallet af nye bekræftede covid-19-smittede per 100 000 indbyggere i et givet område i de seneste 14 dage

(b) positivprocenten, dvs. andelen af positive prøver ud af alle testede for covid-19 i et givet område den seneste uge

(c) testfrekvensen, dvs. antal foretagne covid-19-tests per 100 000 indbyggere i et givet område den seneste uge.

Data om de fælles kriterier

9. For at sikre at der rådes over fyldestgørende og sammenlignelige data, bør medlemsstaterne på ugentlig basis forsyne Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme med data om de kriterier, der er nævnt i punkt 8.

Medlemsstaterne bør også indberette disse data på regionalt plan for at sikre, at eventuelle restriktioner er målrettet de regioner, hvor de er absolut påkrævet.

Fælles tærskler, der skal tages i betragtning ved en eventuel indførelse af restriktioner for den frie bevægelighed

10. Medlemsstaterne bør ikke begrænse den frie bevægelighed for personer, der rejser til eller fra en anden medlemsstat med

(a) en kumulativ incidensrate for covid-19 over 14 dage på mindre end 50 nye covid-19-tilfælde per 100 000 indbyggere eller

(b) en positivprocent for covid-19-smittede på under 3 %,

forudsat at den berørte medlemsstat har en ugentlig testfrekvens på mere end 250 covid-19-test per 100 000 indbyggere.

I medlemsstater, hvor den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage er på over 150 per 100 000 indbyggere, bør kriteriet i litra b), undtagelsesvist ikke finde anvendelse.

11. Medlemsstaterne bør tage hensyn til den regionale fordeling af tilfælde i andre medlemsstater. Restriktionerne for den frie bevægelighed bør så vidt muligt begrænses på baggrund af situationen i de berørte regioner i den pågældende medlemsstat. Derfor bør tærsklerne i punkt 10 anvendes på regionalt niveau, således at retten til at færdes frit til eller fra andre regioner i den pågældende medlemsstat, som ikke overskrider tærsklerne, ikke begrænses.

Kortlægning af risikoområder, der skal tages i betragtning ved en eventuel indførelse af restriktioner for den frie bevægelighed

12. Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme bør på grundlag af medlemsstaternes indberettede data offentliggøre et kort over EU/EØS-lande[20] opdelt på regioner, som kan indgå i medlemsstaternes beslutningstagning. Områderne på kortet bør markeres med følgende farver:

(a) grøn, hvis den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage er på under 25, og positivprocenten for covid-19-smittede er under 3 %

(b) orange, hvis den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage er på under 50, men positivprocenten for covid-19-smittede er 3 % eller derover, eller hvis

[20] I overensstemmelse med aftalen om Det Forende Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT L 29 af 31.1.2020, s. 7, "udtrædelsesaftalen") henviser dette ligeledes til Det Forenede Kongerige i den overgangsperiode, der er omhandlet i artikel 127, stk. 1, i udtrædelsesaftalen.

den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage er på mellem 25 og 150, mens positivprocenten for covid-19-smittede er under 3 %

(c) rød, hvis den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage er på 50 eller derover, og positivprocenten for covid-19-smittede er 3 % eller derover, eller hvis den kumulative incidensrate for covid-19 over 14 dage er over 150 per 100 000 indbyggere

(d) grå, hvis der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til at vurdere kriterierne i punkt 10, eller hvis testfrekvensen er på 250 foretagne covid-19-tests per 100 000 indbyggere eller derunder. Der bør anvendes forskellige toner af grå for at skelne mellem de to tilfælde.

13. Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme bør ugentligt offentliggøre en ajourført version af kortet.

Koordinering mellem medlemsstaterne og en fælles tidsplan

14. En medelmsstat, som på grundlag af sin egen beslutningsprocedure har til hensigt at indføre restriktioner over for personer, der rejser til eller fra et område klassificeret som "rødt" eller "gråt", jf. punkt 12, litra c) og d), bør underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom om torsdagen.

I den forbindelse bør medlemsstaterne anvende de integrerede ordninger for politisk kriserespons (IPCR). IPCR-kontaktpunkterne bør sikre, at oplysningerne straks videregives til de kompetente myndigheder.

De foranstaltninger, som en medlemsstat har meddelt efter dette punkt, bør træde i kraft om mandagen den følgende uge, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder.

15. Når de overvejer at indføre restriktioner, bør medlemsstaterne også tage hensyn til den epidemiologiske situation på deres eget område, herunder deres testpolitik, antallet af foretagne test og positivprocenten samt andre epidemiologiske indikatorer.

16. Medlemsstaterne bør ikke indføre restriktioner over for personer, der rejser til eller fra et område klassificeret som "rødt", jf. punkt 12, litra c), i en anden medlemsstat, hvis de ikke indfører de samme restriktioner over for et område klassificeret som "rødt", jf. punkt 12, litra c), på deres eget område.

17. En medlemsstat bør straks underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen om ophævelsen af eventuelle tidligere indførte restriktive foranstaltninger, som bør træde i kraft så hurtigt som muligt.

Restriktioner for den frie bevægelighed bør ophæves, når et område atter klassificeres som "orange" eller "grønt", jf. punkt 12, forudsat at der er gået mindst 14 dage, siden restriktionerne blev indført.

18. Medlemsstaterne bør senest syv dage efter vedtagelsen af denne henstilling udfase restriktioner, der er indført før vedtagelsen af denne henstilling, over for områder, der ikke er klassificeret som "røde" eller "grå", jf. punkt 12.

En fælles ramme for mulige tiltag over for rejsende fra højrisikoområder

19. Medlemsstaterne bør ikke nægte tilrejsende fra andre medlemsstater adgang.

Medlemsstater, der på grundlag af deres egen beslutningsproces indfører restriktioner for den frie bevægelighed, kan kræve, at tilrejsende fra et område klassificeret som "rødt" eller "gråt", jf. punkt 12, litra c) og d), skal

(a) gå i karantæne eller

(b) underkastes en covid-19-test efter ankomst.

Testning for covid-19 i stedet for karantæne bør så vidt muligt være den foretrukne mulighed.

Rejsende bør have mulighed for at erstatte den i litra b) nævnte test med en covid-19 test foretaget før afrejse.

20. Medlemsstaterne bør gensidigt anerkende resultatet af covid-19-test, der er foretaget i en anden medlemsstat af godkendte sundhedsorganer.

21. Rejsende med en væsentlig funktion eller et væsentligt behov bør ikke underkastes karantæne, det gælder navnlig:

(a) arbejdstagere eller selvstændige, der udøver kritiske erhverv, grænsependlere og udstationerede arbejdstagere samt sæsonarbejdere som omhandlet i retningslinjerne for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet[21]

(b) transportarbejdere eller udbydere af transporttjenester, herunder førere af fragtkøretøjer, som transporterer varer til brug i området, eller førere i transit

(c) elever, studerende eller andre personer under uddannelse, som dagligt rejser til udlandet

(d) personer, der rejser af absolut nødvendige forretnings- eller familiemæssige årsager

(e) diplomater, personale ved internationale organisationer og personer indbudt af internationale organisationer, hvis fysiske tilstedeværelse er nødvendig for, at disse organisationer fungerer korrekt, militærpersoner og humanitære hjælpearbejdere og civilbeskyttelsespersonale under udøvelsen af deres hverv

(f) passagerer i transit

(g) søfarende

(h) journalister, når de udfører deres hverv.

22. Medlemsstaterne kan kræve, at tilrejsende fra et område klassificeret som "rødt", "orange" eller "gråt", jf. punkt 12, litra c), b) og d), navnlig ved ankomst med fly, skal udfylde en kontaktopsporingsformular, som er i overensstemmelse med databeskyttelseskravene. Der bør så vidt muligt anvendes en elektronisk version af kontaktopsporingsformularen for at lette sagsbehandlingen, samtidig med at borgerne sikres lige adgang.

23. Når det er berettiget, kan medlemsstaterne overveje at anbefale tilrejsende fra et område klassificeret som "orange", jf. punkt 12, litra b), at de som minimum får foretaget en covid-19-test inden afrejse eller ved ankomst.

24. Foranstaltninger, der indføres over for tilrejsende fra et område klassificeret som "rødt", "orange" eller "gråt", jf. punkt 12, litra c), b) eller d), må ikke være diskriminerende, dvs. de gælde tilsvarende for den pågældende medlemsstats egne statsborgere, når de rejser hjem.

[21] EUT C 102 I af 30.3.2020, s. 12.

25. Medlemsstaterne bør sikre, at alle formelle krav, der pålægges borgere og virksomhedere, udgør et konkret bidrag til indsatsen mod pandemien og ikke skaber en uberettiget og unødvendig administrativ byrde.

26. Hvis en person udvikler symptomer ved ankomsten til destinationen, bør testning, diagnosticering, isolation og kontaktopsporing ske i overensstemmelse med lokal praksis, og vedkommende bør ikke nægtes adgang. Oplysninger om opdagede smittetilfælde ved ankomsten bør med henblik på kontaktopsporing straks deles med de offentlige sundhedsmyndigheder i de lande, den pågældende person har opholdt sig i inden for de seneste 14 dage, ved hjælp af systemet for tidlig varsling og reaktion.

27. Restriktionerne bør ikke tage form af forbud mod driften af visse transportvirksomheder.

Kommunikation med og information til offentligheden

28. Medlemsstaterne bør forsyne relevante interessenter og offentligheden med klare, fyldestgørende og rettidige oplysninger om eventuelle restriktioner for den frie bevægelighed, eventuelle ledsagende krav (f.eks. fremvisning af negativ covid-19-test eller udfyldelse af en kontaktopsporingsformular) samt om de foranstaltninger, der gælder for tilrejsende fra højrisikoområder.

    Navnlig bør medlemsstaterne så hurtigt som muligt underrette offentligheden om eventuelle nyindførte eller ophævede restriktioner, som er meddelt de øvrige medlemsstater og Kommissionen, jf. punkt 14 og 17.

    Disse oplysninger bør også gøres tilgængelige på webplatformen "Re-open EU" med en krydshenvisning til det kort, der regelmæssige offentliggøres af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme, jf. punkt 12 og 13.

    Indholdet af foranstaltninger, deres geografiske anvendelsesområde og kategorien af personer, de gælder for, bør være nøje beskrevet.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand