EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Den 10. marts 2020 understregede EU's stats- og regeringschefer behovet for en fælles europæisk tilgang med hensyn til covid-19-pandemien. Den 16. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse[1] med en henstilling om midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser fra tredjelande til EU+-området[2]. Den 17. marts 2020 nåede EU's ledere til enighed om koordinerede foranstaltninger ved de ydre grænser på grundlag af henstillingen fra Kommissionen. Siden da har alle EU-medlemsstaterne (undtagen Irland) og de associerede Schengenlande (herefter "medlemsstaterne") truffet afgørelser på nationalt plan om at indføre rejserestriktioner[3].

Den 8. april 2020[4] og den 8. maj 2020[5] vedtog Kommissionen to opfølgende meddelelser. Kommissionen opfordrede i sidstnævnte meddelelse medlemsstaterne til at forlænge rejserestriktionerne indtil den 15. juni 2020.

Indenrigsministrene drøftede på deres møde den 5. juni 2020, hvor længe EU's restriktioner med hensyn til tredjelandsstatsborgeres indrejse bør opretholdes, og hvilke kriterier og foranstaltninger der bør anvendes, når det besluttes gradvist at ophæve restriktionerne vedrørende de enkelte tredjelande. I overensstemmelse med den "fælles europæiske køreplan for ophævelse af covid-19-inddæmningsforanstaltningerne"[6] af 15. april blev der opnået enighed om behovet for først at ophæve kontrollen ved de indre grænser og dernæst at følge en fælles tilgang til den gradvise ophævelse af restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU. Kommissionen blev opfordret til at foreslå et koordineret forløb baseret på klare kriterier.

Den 11. juni 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse[7], hvori det anbefales at forlænge rejserestriktionerne indtil den 30. juni 2020, og hvori det beskrives, hvordan restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU gradvis kan ophæves fra den 1. juli 2020. Nærværende forslag har til formål at gøre denne tilgang operationel i form af en henstilling fra Rådet.

• Sammenhæng med de gældende regler på samme område

Denne henstilling har til formål at få gennemført de gældende regler på området, nemlig gennemførelse af personkontrol og effektiv overvågning af passage af de ydre grænser.

• Sammenhæng med Unionens politik på andre områder

Denne henstilling er i overensstemmelse med andre EU-politikker, herunder vedrørende eksterne forbindelser og folkesundhed.

---

1 COM(2020) 115 af 16.3.2020.

2 "EU+-området" omfatter alle Schengenmedlemsstater (inklusive Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien) samt de fire associerede Schengenstater. Irland og Det Forenede Kongerige er ligeledes omfattet heraf, hvis de beslutter sig for at tilslutte sig foranstaltningerne.

3 Det Forenede Kongerige er også blevet opfordret til at indføre disse midlertidige rejserestriktioner, men besluttede ikke at gøre det. Eftersom Det Forenede Kongeriges statsborgere indtil overgangsperiodens udløb stadig skal behandles på samme måde som EU-borgere, er de fritaget fra rejserestriktionerne.

4 COM(2020) 148 af 8.4.2020.

5 COM(2020) 222 af 8.5.2020.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_da.pdf.

7 COM(2020) 399 af 11.6.2020.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 292, andet punktum, og artikel 77, stk. 2, litra b)

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

Artikel 292 i TEUF giver Rådet ret til at vedtage henstillinger. I henhold til andet punktum i 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 er tilfældet i denne situation, eftersom en konsekvent tilgang ved de ydre grænser kræver en fælles løsning. I artikel 77, stk. 1, litra b), i TEUF hedder det, at Unionen udformer en politik, der skal sikre, at der foretages personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser. Artikel 77, stk. 2, litra b), i TEUF indeholder bestemmelser om foranstaltninger vedrørende personkontrol ved passage af de ydre grænser. Foranstaltninger på grundlag af artikel 77, stk. 2, i TEUF skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure. I henhold til artikel 289, stk. 1, i TEUF anvendes den almindelige lovgivningsprocedure på forslag forelagt af Kommissionen.

- **Proportionalitetsprincippet**

I dette forslag tages der hensyn til udviklingen i den epidemiologiske situation og al tilgængelig relevant dokumentation. Det er fortsat medlemsstaternes og de associerede Schengenlandes myndigheder, der er ansvarlige for at gennemføre den foreslåede henstilling fra Rådet. Derfor er dette forslag egnet til at nå det tilsigtede mål og går ikke videre, end hvad der er nødvendigt og proportionalt.

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

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

Ikke relevant.

- **Høringer af interesserede parter og konsekvensanalyser**

Forslaget tager hensyn til drøftelser med medlemsstaterne efter indførelsen af de første midlertidige restriktioner. Der er ikke foretaget nogen konsekvensanalyse, om end der i forslaget tages hensyn til udviklingen i den epidemiologiske situation og al tilgængelig relevant dokumentation.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Ingen.

2020/0134 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, andet punktum, og artikel 77, stk. 2, litra b),

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

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

(2) Den 16. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse[8] med en henstilling om midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser fra tredjelande til EU+-området[9] i en måned. Den 17. marts 2020 blev EU's stats- og regeringschefer enige om at indføre midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser. De fire associerede Schengenlande indførte også disse restriktioner.

(3) Den 8. april 2020[10] og den 8. maj 2020[11] vedtog Kommissionen to opfølgende meddelelser; i begge blev det henstillet at forlænge restriktionerne for ikkevæsentlige rejser med en måned. Alle Schengenmedlemsstater og de fire associerede Schengenlande (i det følgende benævnt "medlemsstaterne") besluttede at gennemføre disse forlængelser, senest indtil den 15. juni 2020.

(4) Den 15. april 2020 fremlagde formanden for Europa-Kommissionen og formanden for Det Europæiske Råd en fælles europæisk køreplan for ophævelse af covid-19-inddæmningsforanstaltningerne[12]. I køreplanen fastlægges der en tilgang med to faser, således at kontrollen ved de indre grænser ophæves på koordineret vis. Efterfølgende vil de midlertidige restriktioner ved de ydre grænser gradvis blive lempet, og personer bosiddende uden for EU vil på ny kunne foretage ikkevæsentlige rejser til EU.

(5) Høringer af medlemsstaterne har bekræftet, at der er behov for en yderligere kort forlængelse af de eksisterende restriktioner ved de ydre grænser, og at det er absolut nødvendigt med en fælles tilgang til den gradvise ophævelse af dem.

---

8 COM(2020) 115 af 16.3.2020.

9 "EU+-området" omfatter alle Schengenmedlemsstater (inklusive Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien) samt de fire associerede Schengenstater. Irland og Det Forenede Kongerige er ligeledes omfattet heraf, hvis de beslutter sig for at tilslutte sig foranstaltningerne.

10 COM(2020) 148 af 8.4.2020.

11 COM(2020) 222 af 8.5.2020.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_da.pdf.

(6) Den 11. juni 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse[13], hvori det blev anbefalet at forlænge restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU indtil den 30. juni 2020, og hvori det beskrives, hvordan restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU gradvis kan ophæves fra den 1. juli 2020. Alle medlemsstater har gennemført den yderligere forlængelse indtil den 30. juni.

(7) Der har siden fundet drøftelser sted mellem medlemsstaterne om de kriterier og den metode, der skal anvendes.

(8) Denne henstilling berører ikke medlemsstaternes ansvar for fortsat at anvende Schengengrænsekodeksens[14] artikel 6, hvori betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse er fastsat. Medlemsstaterne har navnlig ansvaret for fra sag til sag at vurdere, om en tredjelandsstatsborger anses for at udgøre en trussel mod folkesundheden. I den forbindelse bør medlemsstaterne sikre et tæt samarbejde mellem grænsemyndighederne og transportudbyderne.

(9) Grænsekontrol er ikke kun i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænse kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser. Medlemsstaterne bør derfor sikre, at de foranstaltninger, der træffes ved de ydre grænser, koordineres, således at Schengenområdets funktion ikke bringes i fare.

(10) I forbindelse med afgørelser om en eventuel ophævelse af restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU bør der tages hensyn til den epidemiologiske situation internt i EU, dvs. det gennemsnitlige antal covid-19-smittetilfælde de seneste 14 dage pr. 100 000 indbyggere. EU-gennemsnittet ligger på nuværende tidspunkt på 16 smittetilfælde.

(11) Med det internationale sundhedsregulativ (2005) (IHR), som blev vedtaget på den 58. Verdenssundhedsforsamling den 23. maj 2005, styrkedes koordineringen mellem de stater, der er part i Verdenssundhedsorganisationen (WHO), som omfatter alle Unionens medlemsstater, af beredskabet og indsatsen over for en folkesundhedsmæssig krisesituation af international betydning. I IHR's ramme for overvågning fastlægges den centrale kapacitet på folkesundhedsområdet, som stater, der er part i WHO, skal opretholde. De data, som landene periodisk indberetter inden for denne ramme, kan sammenfattes til en samlet værdi som målestok for den samlede beredskabskapacitet.

(12) Hvor effektive afgørelser om ophævelse af restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU er, afhænger af, om medlemsstaterne gennemfører dem på ensartet vis ved alle ydre grænser. I henhold til traktaten er der pligt til at sikre en koordinering for ikke at bringe Schengenområdets funktion i fare. Selv om en mere restriktiv tilgang ikke som sådan ville bringe Schengenområdets funktion i fare, kunne en mindre restriktiv tilgang end en tilgang, der koordineres på Schengenniveau, medføre en sådan risiko. En medlemsstat bør derfor ikke ensidigt beslutte at ophæve restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU i forhold til et bestemt tredjeland, før de øvrige medlemsstater har besluttet på ensartet vis at ophæve rejserestriktionerne for det pågældende land.

(13) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske

[13] COM(2020) 399 af 11.6.2020.

[14] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

Unions funktionsmåde, berører denne henstilling ikke Danmark. Inden seks måneder efter, at Rådet har truffet foranstaltning om denne henstilling til udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne henstilling i sin nationale lovgivning, jf. artikel 4 i protokollen.

(14) Denne henstilling udgør en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF[15]; denne henstilling berører derfor ikke Irland.

(15) For så vidt angår Island og Norge udgør denne henstilling en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, henhørende under det område, der er nævnt i artikel 1, litra A, i Rådets afgørelse 1999/437/EF[16].

(16) For så vidt angår Schweiz udgør denne henstilling en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, henhørende under det område, der er nævnt i artikel 1, litra A, i afgørelse 1999/437/EF[17] sammenholdt med artikel 3 i afgørelse 2008/146/EF[18].

(17) For så vidt angår Liechtenstein udgør denne henstilling en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, jf. protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om dette lands associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, henhørende under det område, der er nævnt i artikel 1, litra A, i afgørelse 1999/437/EF[19] sammenholdt med artikel 3 i afgørelse 2011/350/EU[20].

(18) Denne henstillings retlige status som nævnt i betragtning 13-17 berører ikke det forhold, at det er nødvendigt, at alle medlemsstaterne for at sikre et velfungerende Schengenområde træffer afgørelse om på ensartet vis at ophæve restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU,

---

15 Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20).

16 EFT L 176 af 10.7.1999, s. 36.

17 EUT L 53 af 27.2.2008, s. 52.

18 Rådets afgørelse 2008/146/EF af 28. januar 2008 om indgåelse, på Det Europæiske Fællesskabs vegne, af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne (EUT L 53 af 27.2.2008, s. 1).

19 EUT L 160 af 18.6.2011, s. 21.

20 Rådets afgørelse 2011/350/EU af 7. marts 2011 om indgåelse, på Den Europæiske Unions vegne, af protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, navnlig for så vidt angår afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser og personbevægelser (EUT L 160 af 18.6.2011, s. 19).

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. For at træffe afgørelse om, for hvilke tredjelande de nuværende restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU skal ophæves, bør medlemsstaterne anvende den metode og de kriterier, der er fastsat i Kommissionens meddelelse af 11. juni 2020[21] om 3. vurdering af anvendelsen af de midlertidige rejserestriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU. Kriterierne i meddelelsen vedrører den epidemiologiske situation og inddæmningsforanstaltningerne, herunder fysisk distancering, samt økonomiske og sociale hensyn.

2. For så vidt angår den epidemiologiske situation bør tredjelande opfylde følgende kriterier, som regelmæssigt tages op til fornyet overvejelse:

   – tæt på eller under 16 nye covid-19-smittetilfælde de seneste 14 dag pr. 100 000 indbyggere

   – tendensen med hensyn til nye smittetilfælde i samme tidsrum sammenholdt med de foregående 14 dage er stabil eller faldende og

   – landets overordnede reaktion på covid-19, idet der tages hensyn til de tilgængelige oplysninger om aspekter såsom testning, overvågning, kontaktopsporing, inddæmning, behandling og rapportering. Hvis oplysninger om disse aspekter ikke er tilgængelige, kan medlemsstaterne anvende den samlede gennemsnitlige værdi for alle dimensioner af det internationale sundhedsregulativ (IHR), når dette er over 50. Der kan også tages hensyn til oplysninger fra EU-delegationer på grundlag af den tjekliste, der er vedlagt som bilag til meddelelsen af 11. juni 2020.

3. Når der træffes afgørelse om, hvorvidt de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU finder anvendelse på en tredjelandsstatsborger, bør bopælen i et tredjeland, for hvilket restriktionerne for ikkevæsentlige rejseaktiviteter er ophævet, være den afgørende faktor (og ikke nationalitet).

4. Rejserestriktionerne kan ophæves eller genindføres for et bestemt tredjeland, hvis der sker ændringer af betingelserne i stk. 2 vedrørende den epidemiologiske situation. Der bør anvendes en procedure for hurtig beslutningstagning, hvis situationen i et tredjeland hurtigt forværres.

5. Selv om der fortsat gælder midlertidige rejserestriktioner for et tredjeland, bør de kategorier af rejsende[22], der er opført i meddelelsen af 16. marts[23] og 11. juni[24] 2020

[21] COM(2020) 399 af 11.6.2020.

[22] Særlige kategorier af rejsende med en væsentlig funktion eller et væsentligt behov:
fagfolk inden for sundhedssektoren, sundhedsforskere og fagfolk inden for ældreplejen
grænsearbejdere
sæsonarbejdere inden for landbruget
transportpersonale
diplomater, personale ved internationale organisationer, militærpersoner og humanitære hjælpearbejdere og civilbeskyttelsespersonale under udøvelsen af deres hverv
passagerer i transit
passagerer, der rejser af bydende familiemæssige årsager
personer med behov for international beskyttelse eller andre humanitære behov under iagttagelse af princippet om nonrefoulement
tredjelandsstatsborgere, der rejser med henblik på studier
højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande, hvis deres beskæftigelse er nødvendig ud fra et økonomisk synspunkt, og arbejdet ikke kan udskydes eller udføres i udlandet.

[23] COM(2020) 115 af 16.3.2020.

[24] COM(2020) 399 af 11.6 2020.

samt retningslinjerne af 30. marts 2020[25], dog kunne foretage væsentlige rejser. Medlemsstaterne kan indføre yderligere sikkerhedsforanstaltninger for disse rejsende, navnlig hvis deres rejse udgår fra en højrisikoregion.

6. Navnlig bør følgende kategorier af personer undtages fra rejserestriktionerne uafhængigt af rejsens formål:

   a) unionsborgere i betydningen i artikel 20, stk. 1, i TEUF og tredjelandsstatsborgere, som i henhold til aftaler mellem Unionen og dens medlemsstater på den ene side og disse tredjelande på den anden er omfattet af samme ret til fri bevægelighed som unionsborgere, samt deres respektive familiemedlemmer[26]

   b) tredjelandsstatsborgere, der er fastboende udlændinge i henhold til direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding[27], og personer, hvis ret til ophold har hjemmel i andre EU-direktiver eller national lovgivning, eller som er indehavere af nationale visa til længerevarende ophold, samt deres respektive familiemedlemmer.

   Medlemsstaterne kan imidlertid træffe passende foranstaltninger og eksempelvis pålægge sådanne personer selvisolation eller indføre lignende foranstaltninger efter tilbagevenden fra et tredjeland, for hvilket de midlertidige rejserestriktioner opretholdes, forudsat at de pålægger deres egne statsborgere samme krav.

7. Gensidigheden bør i hvert enkelt tilfælde vurderes regelmæssigt, navnlig for så vidt angår tredjelande med lavere smitterate end EU-gennemsnittet.

8. Disse skridt bør tages af alle medlemsstaterne ved de ydre grænser. Medlemsstaterne bør tilstræbe at anvende alle foranstaltningerne på en ensartet måde.

9. For at sikre et velfungerende Schengenområde bør en medlemsstat ikke ensidigt beslutte at ophæve restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU i forhold til et bestemt tredjeland, før de øvrige medlemsstater ligeledes på stringent koordineret vis har besluttet at ophæve rejserestriktionerne.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne

Formand

[25] C(2020) 2050 af 30.3.2020.

[26] Som defineret i artikel 2 og 3 i 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 (EF) 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).

[27] Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44).