EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Den 10 mars 2020 framhöll EU:s stats- och regeringschefer behovet av en gemensam europeisk strategi mot covid-19-pandemin. Den 16 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande[1] där den rekommenderade tillfälliga restriktioner för icke nödvändiga resor från tredjeländer till EU+-området[2]. Den 17 mars 2020 enades EU:s ledare om samordnade åtgärder vid de yttre gränserna på grundval av kommissionens rekommendation. Alla EU:s medlemsstater (med undantag för Irland) och de Schengenassocierade länderna (nedan tillsammans kallade *medlemsstaterna*) har sedan dess fattat nationella beslut om att införa reserestriktioner[3].

Den 8 april 2020[4] och den 8 maj 2020[5] antog kommissionen två uppföljningsmeddelanden. I det senare meddelandet uppmanade kommissionen medlemsstaterna att förlänga reserestriktionerna till den 15 juni 2020.

Vid sitt möte den 5 juni 2020 diskuterade inrikesministrarna hur länge EU:s inreserestriktioner för tredjelandsmedborgare bör behållas samt vilka kriterier och åtgärder som bör tillämpas när beslut gradvis fattas om att lätta på sådana restriktioner för enskilda tredjeländer. I linje med den gemensamma europeiska färdplanen i riktning mot att lätta på åtgärderna mot covid-19[6] av den 15 april nåddes enighet om behovet av att först avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna och sedan följa en enhetlig strategi för att gradvis avskaffa restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU. Kommissionen uppmanades att föreslå en samordnad väg framåt på grundval av tydliga kriterier.

Den 11 juni 2020 antog kommissionen ett meddelande[7] med en rekommendation om att förlänga reserestriktionerna till och med den 30 juni 2020 där det fastställs en strategi för att gradvis avskaffa restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU från och med den 1 juli 2020. Syftet med detta förslag är att genomföra denna strategi i form av en rådsrekommendation.

• Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området

Denna rekommendation syftar till att genomföra de befintliga bestämmelserna inom området, nämligen att genomföra kontroller av personer och en effektiv övervakning av passage av de yttre gränserna.

• Förenlighet med unionens politik inom andra områden

Denna rekommendation är förenlig med unionens övriga politik, inbegripet politiken för yttre förbindelser och folkhälsa.

---

1 COM(2020) 115, 16.3.2020.

2 ”EU+-området” omfattar alla Schengenmedlemsstater (inklusive Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien) samt de fyra Schengenassocierade länderna. Det omfattar även Irland och Förenade kungariket om de beslutar att vara med.

3 Förenade kungariket har också uppmuntrats att genomföra dessa tillfälliga reserestriktioner, men har beslutat sig för att inte göra det. Eftersom brittiska medborgare fram till övergångsperiodens slut fortfarande behandlas på samma sätt som EU-medborgare, är de undantagna från reserestriktioner.

4 COM(2020) 148, 8.4.2020.

5 COM(2020) 222, 8.5.2020.

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

7 COM(2020) 399, 11.6.2020.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 292 andra meningen och artikel 77.2 b

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Enligt artikel 292 i EUF-fördraget får rådet anta rekommendationer. Enligt andra meningen i denna bestämmelse ska rådet på förslag av kommissionen besluta i samtliga fall där fördragen föreskriver att rådet ska anta akter på förslag av kommissionen.

Detta gäller i den aktuella situationen eftersom ett enhetligt tillvägagångssätt vid de yttre gränserna kräver en gemensam lösning. I artikel 77.1 b i EUF-fördraget föreskrivs att unionen ska utforma en politik med syftet att säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna. I artikel 77.2 b i EUF-fördraget föreskrivs åtgärder om kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna. Åtgärder på grundval av artikel 77.2 i EUF-fördraget ska antas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt artikel 289.1 i EUF-fördraget ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet ske på förslag från kommissionen.

- **Proportionalitetsprincipen**

Det föreliggande förslaget beaktar hur den epidemiologiska situationen utvecklas och alla tillgängliga relevanta uppgifter. Medlemsstaternas och de Schengenassocierade ländernas myndigheter ansvarar fortsatt för genomförandet av den föreslagna rådsrekommendationen. Förslaget är därför lämpligt för att uppnå det avsedda syftet och går inte utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ej tillämpligt.

- **Samråd med berörda parter och konsekvensbedömning**

Detta förslag beaktar de diskussioner som förts med medlemsstaterna sedan de första tillfälliga restriktionerna infördes. Ingen konsekvensbedömning har gjorts, men i förslaget beaktas hur den epidemiologiska situationen utvecklas och alla tillgängliga relevanta uppgifter.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Inga.

2020/0134 (NLE)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292 andra meningen och artikel 77.2 b,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Den 10 mars 2020 framhöll EU:s stats- och regeringschefer att det behövdes en gemensam europeisk strategi mot covid-19.

(2) Den 16 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande[8] där den rekommenderade tillfälliga restriktioner för icke nödvändiga resor från tredjeländer till EU+-området[9] under en månad. Den 17 mars 2020 enades EU:s stats- och regeringschefer om att genomföra de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor. De fyra Schengenassocierade länderna har också genomfört dem.

(3) Den 8 april 2020[10] och den 8 maj 2020[11] antog kommissionen två uppföljningsmeddelanden som var och en rekommenderade att respektive restriktioner för icke nödvändiga resor skulle förlängas med en månad. Alla Schengenmedlemsstater samt de fyra Schengenassocierade länderna (nedan kallade *medlemsstaterna*) beslutade att genomföra dessa förlängningar till och med den 15 juni 2020.

(4) Den 15 april 2020 lade ordförandena för Europeiska kommissionen och Europeiska rådet fram en gemensam europeisk färdplan i riktning mot att lätta på åtgärderna mot covid-19[12]. I färdplanen fastställs en tvåstegsstrategi som innebär att kontrollerna vid de inre gränserna bör avskaffas på ett samordnat sätt. Därefter skulle man gradvis lätta på de tillfälliga restriktionerna vid de yttre gränserna och personer bosatta utanför EU skulle åter kunna företa icke nödvändiga resor till EU.

(5) De samråd som utfördes med medlemsstaterna bekräftade behovet av en ytterligare kort förlängning av de befintliga restriktionerna vid de yttre gränserna och att det var absolut nödvändigt att ha ett enhetligt tillvägagångssätt för att gradvis avskaffa dem.

---

8 COM(2020) 115, 16.3.2020.

9 ”EU+-området” omfattar alla Schengenmedlemsstater (inklusive Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien) samt de fyra Schengenassocierade länderna. Det omfattar även Irland och Förenade kungariket om de beslutar att vara med.

10 COM(2020) 148, 8.4.2020.

11 COM(2020) 222, 8.5.2020.

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

(6) Den 11 juni 2020 antog kommissionen ett meddelande[13] med en rekommendation om att förlänga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU till och med den 30 juni 2020 där det fastställs en strategi för att gradvis avskaffa restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU från och med den 1 juli 2020. Alla medlemsstater har genomfört den ytterligare förlängningen till och med den 30 juni.

(7) Sedan dess har diskussioner ägt rum mellan medlemsstaterna om vilka kriterier och vilken metod som ska tillämpas.

(8) Denna rekommendation påverkar inte medlemsstaternas skyldighet att fortsätta tillämpa artikel 6 i kodexen om Schengengränserna[14], som fastställer inresevillkoren för tredjelandsmedborgare. Medlemsstaterna behåller särskilt ansvaret för att i varje enskilt fall bedöma om en tredjelandsmedborgare ska anses utgöra ett hot mot folkhälsan. I detta sammanhang bör medlemsstaterna säkerställa ett nära samarbete mellan gränsbevakningsmyndigheterna och transportföretagen.

(9) Gränskontroller är av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser de utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroller. Medlemsstaterna bör därför säkerställa att de åtgärder som vidtas vid de yttre gränserna samordnas för att inte äventyra Schengenområdets funktion.

(10) De beslut som eventuellt fattas om att avskaffa restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU bör beakta den epidemiologiska situationen inom EU, dvs. det genomsnittliga antalet covid-19-fall under de senaste 14 dagarna och per 100 000 invånare. Genomsnittet i EU är för närvarande 16 fall.

(11) Genom det internationella hälsoreglementet (2005) (nedan kallat *IHR*), som antogs vid den 58:e Världshälsoförsamlingen den 23 maj 2005, stärktes samordningen mellan de stater som är parter i Världshälsoorganisationen (WHO), däribland unionens samtliga medlemsstater, avseende beredskapen för och insatserna mot ett internationellt hot mot människors hälsa. I övervakningsramen för IHR fastställs den grundläggande kapacitet på folkhälsoområdet som ska upprätthållas av de stater som är parter i WHO. Data som regelbundet rapporteras in av länder inom denna ram kan sammanställas till en totalpoäng som ett riktmärke för den totala insatskapaciteten.

(12) Besluten om att avskaffa restriktionerna för icke väsentliga resor till EU kommer att vara effektiva ifall medlemsstaterna genomför dem vid alla yttre gränser på ett enhetligt sätt. Det finns en fördragsbaserad skyldighet att säkerställa samordning för att inte äventyra Schengenområdets funktion. Även om en mer restriktiv inställning inte i sig skulle äventyra Schengenområdets funktion, skulle en mindre restriktiv inställning än vad som samordnats på nivån för Schengenområdet kunna medföra en sådan risk. En medlemsstat bör därför inte ensidigt besluta att avskaffa restriktionerna för icke väsentliga resor till EU i förhållande till ett särskilt tredjeland innan de andra medlemsstaterna på ett enhetligt sätt har beslutat om avskaffa reserestriktionerna avseende det landet.

(13) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och EUF-fördraget, påverkar denna rekommendation Danmark. Eftersom denna rekommendation är en utveckling av Schengenregelverket ska Danmark, i enlighet med artikel 4 i det protokollet, inom sex

[13] COM(2020) 399, 11.6.2020.

[14] 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, 23.3.2016, s. 1).

månader efter det att rådet har beslutat om denna rekommendation, besluta huruvida landet ska genomföra den i sin nationella lagstiftning.

(14) Denna rekommendation utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG[15]. Denna rekommendation påverkar därför inte Irland.

(15) När det gäller Island och Norge utgör denna rekommendation, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1.A i rådets beslut 1999/437/EG[16].

(16) När det gäller Schweiz utgör denna rekommendation, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1.A i beslut 1999/437/EG[17] jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG[18].

(17) När det gäller Liechtenstein utgör denna rekommendation, i enlighet med protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1.A i beslut 1999/437/EG[19] jämförd med artikel 3 i beslut 2011/350/EU[20].

(18) Den rättsliga statusen för denna rekommendation, som det erinras om i skälen 13–17, påverkar inte det faktum att för att Schengenområdet ska fungera korrekt måste alla medlemsstater besluta om att på ett enhetligt sätt avskaffa restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. För att fastställa avseende vilka tredjeländer de befintliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU ska avskaffas, bör medlemsstaterna tillämpa den metod och de kriterier som anges i kommissionens meddelande av den 11 juni 2020[21] om den

---

15 Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

16 EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

17 EGT L 53, 27.2.2008, s. 52.

18 Rådets beslut 2008/146/EG av den 28 januari 2008 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 27.2.2008, s. 1).

19 EGT L 160, 18.6.2011, s. 21.

20 Rådets beslut 2011/350/EU av den 7 mars 2011 om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet (EUT L 160, 18.6.2011, s. 19).

21 COM(2020) 399, 11.6.2020.

tredje bedömningen av tillämpningen av de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU. De kriterier som fastställs i meddelandet avser den epidemiologiska situationen och åtgärderna för att begränsa spridningen, inklusive fysisk distansering, samt ekonomiska och sociala överväganden.

2. När det gäller den epidemiologiska situationen bör tredjeländer uppfylla följande kriterier, med förbehåll för regelbunden översyn:

   – I närheten av eller under 16 nya covid-19-fall under de senaste 14 dagarna och per 100 000 invånare,

   – trenden avseende nya fall under samma period jämfört med de föregående 14 dagarna är stabil eller minskande och

   – den övergripande hanteringen av covid-19, med beaktande av tillgängliga uppgifter om t.ex. testning, övervakning, kontaktspårning, begränsning av smittspridning, behandling och rapportering. Om det saknas tillgång till sådana uppgifter, får medlemsstaterna använda det sammanlagda genomsnittliga resultatet för alla dimensioner för det internationella hälsoreglementet (IHR) när detta är över 50. Den information som lämnas av EU:s delegationer på grundval av den checklista som bifogats meddelandet av den 11 juni 2020 får också beaktas.

3. När beslut fattas om huruvida de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU gäller för en tredjelandsmedborgare bör bosättning i ett tredjeland som inte längre omfattas av restriktionerna vara den avgörande faktorn (och inte medborgarskap).

4. Reserestriktioner får avskaffas eller återinföras för ett visst tredjeland i enlighet med de ändringar av villkoren som anges i punkt 2 avseende den epidemiologiska situationen. Beslut bör fattas skyndsamt om situationen i ett tredjeland snabbt förvärras.

5. Även om tillfälliga reserestriktioner fortsätter att gälla för ett tredjeland, bör nödvändiga resor tillåtas för de kategorier av resenärer[22] som anges i meddelandet av den 16 mars[23] och den 11 juni 2020[24] samt i riktlinjerna av den 30 mars 2020[25].

---

22 Särskilda kategorier av resenärer med 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, militär personal och biståndsarbetare och civilskyddspersonal när de utövar sina funktioner.
vi. Transitpassagerare.
vii. Passagerare som reser av tvingande familjeskäl.
viii. Personer i behov av internationellt skydd eller av andra humanitära skäl, med respekt för principen om ”non-refoulement”.
ix. Tredjelandsmedborgare som reser för studier.
x. Högkvalificerade arbetstagare från tredjeland om deras arbetsinsats är nödvändig ur ett ekonomiskt perspektiv och arbetet inte kan skjutas upp eller utföras utomlands.

23 COM(2020) 115, 16.3.2020.

24 COM(2020) 399, 11.6.2020.

25 C(2020) 2050, 30.3.2020.

Medlemsstaterna får införa ytterligare säkerhetsåtgärder för dessa resenärer, särskilt när de reser in från en högriskregion.

6. Följande kategorier av personer bör i synnerhet undantas från reserestriktionerna, oberoende av syftet med resan:

   (a) Unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 i EUF-fördraget och tredjelandsmedborgare som enligt överenskommelser mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och dessa tredjeländer, å andra sidan, åtnjuter samma rätt till fri rörlighet som unionsmedborgare samt deras respektive familjemedlemmar[26].

   (b) Tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i enlighet med direktivet om varaktigt bosatta[27] och personer som härleder sin uppehållsrätt från andra EU-direktiv eller nationell lagstiftning eller som innehar nationella viseringar för längre vistelse samt deras respektive familjemedlemmar.

   Medlemsstaterna får emellertid vidta lämpliga åtgärder, t.ex. kräva att sådana personer självisolerar sig eller vidtar liknande åtgärder när de återvänder från ett tredjeland som ännu omfattas av de tillfälliga reserestriktionerna, förutsatt att de ställer samma krav på sina egna medborgare.

7. Ömsesidighet bör bedömas i varje enskilt fall, särskilt när det gäller tredjeländer som har en lägre infektionsnivå än genomsnittet i EU.

8. Dessa åtgärder bör genomföras av alla medlemsstater vid samtliga yttre gränser. Medlemsstaterna bör sträva efter att tillämpa alla åtgärder på ett enhetligt sätt.

9. För att Schengenområdet ska fungera väl bör en medlemsstat inte ensidigt besluta att avskaffa restriktionerna för icke väsentliga resor till EU i förhållande till ett särskilt tredjeland innan de andra medlemsstaterna på ett väl samordnat sätt har beslutat om avskaffa restriktionerna.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

[26] Enligt definitionen i artiklarna 2 och 3 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 (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

[27] Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, EUT L 16, 23.1.2004, s. 44.