EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.11.2021
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om ændring af Rådets henstilling (EU) 2020/1632 for så vidt angår en koordineret tilgang til at gøre det lettere at rejse sikkert inden for Schengenområdet under covid-19-pandemien

(EØS-relevant tekst)

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor det sikres, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser. I henhold til Schengenreglerne kan de indre grænser passeres overalt, uden at der gennemføres ind- og udrejsekontrol af personer, uanset disses nationalitet. Dette omfatter tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i EU og tredjelandsstatsborgere, der er indrejst lovligt på en medlemsstats område, og som i en periode på højst 90 dage inden for 180 dage frit kan færdes på alle andre medlemsstaters område.

I bestræbelserne på at imødegå udbruddet af covid-19-pandemien har medlemsstaterne truffet forskelligartede og ofte modsat rettede foranstaltninger for at begrænse spredningen af virusset, hvoraf nogle også har haft indvirkning på den ret, som tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold eller bopæl i Unionen har til frit at rejse mellem medlemsstaternes områder, f.eks. indrejserestriktioner eller krav om test for sars-CoV-2-infektion for personer, der rejser på tværs af landegrænserne. Medlemsstaterne er forpligtet til, når de vedtager og anvender restriktioner for den frie bevægelighed, at overholde EU-rettens principper, særligt proportionalitetsprincippet og princippet om ikkeforskelsbehandling.

Ensidige foranstaltninger på området har skabt alvorlige forstyrrelser, eftersom virksomheder, borgere og tredjelandsstatsborgere har måttet forholde sig til et utal af divergerende foranstaltninger, der hurtigt ændrede form. Dette er særlig skadeligt i en situation, hvor den europæiske økonomi allerede er blevet hårdt ramt af virusset. En sådan divergens kan også undergrave offentlighedens tillid til sundhedsforanstaltninger, navnlig vaccination, hvilket med tiden kan forværre den epidemiologiske situation.

For at sikre en styrket koordinering mellem medlemsstaterne vedtog Rådet den 13. oktober 2020 på grundlag af et forslag fra Kommissionen Rådets henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien[1]. I denne rådshenstilling blev der fastlagt en koordineret tilgang til følgende centrale punkter: anvendelsen 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. Rådets henstilling blev senere ajourført i lyset af udviklingen i den epidemiologiske situation[2].

For så vidt angår tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold eller bopæl i EU vedtog Rådet parallelt hermed den 30. oktober 2020 henstilling (EU) 2020/1632 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien i Schengenområdet[3].

For at fremme sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien vedtog Europa-Parlamentet og Rådet den 14. juni 2021 forordning (EU) 2021/953 og (EU) 2021/954 om EU's digitale covidcertifikat. EU's digitale covidcertifikat har vist sig at være et grundlæggende redskab til

---

1 EUT L 337 af 14.10.2020, s. 3.

2 Rådets henstilling (EU) 2021/119 af 1. februar 2021 om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 36 I af 2.2.2021, s. 1).

3 EUT L 366 af 4.11.2020, s. 25.

at hjælpe med at genskabe rejseaktiviteten inden for Unionen[4]. Med henblik på at gøre bedst mulig brug af rammen for EU's digitale covidcertifikat ændrede Rådet samme dag desuden Rådets henstilling (EU) 2020/1475[5]. Ifølge de ændrede regler bør vaccinerede eller restituerede personer undtages fra de restriktioner, der er taget i anvendelse i overensstemmelse med henstillingen.

Siden juni 2021 er udrulningen af EU's digitale covidcertifikat skredet hurtigt frem. Frem til den 13. oktober 2021 havde medlemsstaterne udstedt mere end 591 millioner eksemplarer af EU's digitale covidcertifikat, heraf 437 millioner vaccinationscertifikater, 144 millioner testcertifikater og 10 millioner restitutionscertifikater[6]. EU's digitale covidcertifikat er således et bredt tilgængeligt, pålideligt og accepteret redskab til at fremme fri bevægelighed under covid-19-pandemien. Ifølge en Eurobarometerundersøgelse, der blev offentliggjort i september 2021, var ca. to tredjedele (65 %) af respondenterne enige i, at EU's digitale covidcertifikat er det sikreste middel til at kunne rejse frit i Europa under covid-19-pandemien[7]. Næsten alle medlemsstaterne anvender også EU's digitale covidcertifikat til indenlandske formål.

Rammen for EU's digitale covidcertifikat anvendes ikke kun med succes af EU-medlemsstaterne, de tre tredjelande, der er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde[8], og Schweiz[9], men også af et stadig større antal tredjelande og territorier[10], og flere tredjelande forventes at tilslutte sig i fremtiden. Som følge heraf er rammen for EU's digitale covidcertifikat det eneste stort anlagte system, der er operationelt på internationalt plan[11].

Samtidig udgør den epidemiologiske situation i Unionen, der er kendetegnet ved en høj og stigende samlet incidensrate, fortsat en udfordring, hvilket gør det berettiget at opretholde foranstaltninger med det formål at beskytte folkesundheden. Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) anbefaler en yderligere forøgelse af covid-19-vaccinationsdækningen i alle relevante aldersgrupper samt opretholdelse af ikkefarmaceutiske foranstaltninger, f.eks. brug af mundbind, forbedret ventilation indendørs

---

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/954 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der lovligt opholder sig eller bor på medlemsstaternes område under covid-19-pandemien (EUT L 211 af 15.6.2021, s. 24).

5 Rådets henstilling (EU) 2021/961 af 14. juni 2021 om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 213 I af 16.6.2021, s. 1).

6 Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 16, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien (COM(2021) 649 final).

7 Findes på: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf.

8 Island, Liechtenstein og Norge.

9 Unionsborgere og schweiziske statsborgere har gensidig ret til indrejse og ophold på grundlag af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer (EFT L 114 af 30.4.2002, s. 6).

10 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_da#recognition-of-covid-certificates-from-third-non-eu-countries.

11 COM(2021) 649 final.

og fysisk afstand, som vigtige redskaber til at mindske den yderligere spredning af virusset og dets varianter[12].

Den 25. november 2021 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien og om erstatning af henstilling (EU) 2020/1475[13]. Heri foreslår Kommissionen at tilpasse den koordinerede tilgang til udviklingen på to vigtige områder, der har indvirkning på den epidemiologiske situation. For det første er vaccinationstilslutningen steget betydeligt, og for det andet er udrulningen af EU's digitale covidcertifikat, som også er tilgængeligt for tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold eller bopæl i EU, skredet hurtigt frem. Begrundelsen for forslaget er nærmere forklaret i Kommissionens forslag til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien og om erstatning af henstilling (EU) 2020/1475[14].

Som følge heraf og for at sikre konsekvens bør Rådets henstilling (EU) 2020/1632 ændres, så den henviser til den nye henstilling, når den er vedtaget.

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

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

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

Nærværende henstilling er i overensstemmelse med andre EU-politikker, herunder politikker vedrørende fri bevægelighed for unionsborgere, beskyttelse af folkesundheden og fraværet af kontrol ved de indre grænser inden for Schengenområdet.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 77, stk. 2, litra c) og e), og artikel 292.

- **Nærhedsprincippet**

I henhold til artikel 292 i TEUF kan Rådet vedtage henstillinger. Efter 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 forstyrrelser som følge af ensidige og utilstrækkeligt koordinerede foranstaltninger, som indebærer restriktioner for den frie bevægelighed inden for Schengenområdet. I henhold til artikel 77, stk. 1, litra a), i TEUF udgør Unionen et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor det sikres, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser. I henhold til Schengenreglerne kan de indre grænser passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet. Dette omfatter tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i EU og tredjelandsstatsborgere, der er indrejst lovligt på en medlemsstats

[12] https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf.
[13] COM(2021) 749 final.
[14] COM(2021) 749 final.

område, og som i en periode på højst 90 dage inden for 180 dage frit kan færdes inden for alle andre medlemsstaters område.

I henhold til artikel 77, stk. 2, litra c) og e), i TEUF skal betingelserne for tredjelandsstatsborgeres muligheder for frit at rejse inden for Unionen i en kortere periode og reglerne om, at personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser, fastsættes af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure, og med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

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 føre til restriktioner for rejser inden for Schengenområdet, som er inkonsekvente og fragmenterede, hvilket fører til usikkerhed for tredjelandsstatsborgere, som lovligt er indrejst på en medlemsstats området, og som frit kan færdes inden for alle andre medlemsstaters område. Forslaget går ikke ud over, hvad der er nødvendigt og rimeligt 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, samt de oplysninger, der foreligger om den epidemiologiske udvikling, og relevant tilgængelig videnskabelig dokumentation.

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Ikke relevant.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Ingen.

5. ANDRE FORHOLD

Ikke relevant.

2021/0398 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om ændring af Rådets henstilling (EU) 2020/1632 for så vidt angår en koordineret tilgang til at gøre det lettere at rejse sikkert inden for Schengenområdet under covid-19-pandemien

(EØS-relevant tekst)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

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

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

(1) I overensstemmelse med artikel 67 i TEUF udgør Unionen et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor det sikres, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser. I henhold til Schengenreglerne kan de indre grænser passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet. Dette omfatter tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i EU og tredjelandsstatsborgere, der er indrejst lovligt på en medlemsstats område, og som i en periode på op til 90 dage inden for 180 dage frit kan færdes inden for alle andre medlemsstaters område.

(2) Den 30. januar 2020 erklærede generaldirektøren for Verdenssundhedsorganisationen (WHO) det globale udbrud af det nye covid-19-virus, 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.

(3) For at begrænse spredningen af sars-CoV-2-virusset har medlemsstaterne truffet forskellige foranstaltninger, hvoraf nogle har haft indvirkning på retten til at opholde sig og færdes frit inden for medlemsstaternes område, herunder for tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold eller bopæl på en medlemsstats område, såsom indrejserestriktioner eller krav om karantæne for personer, der rejser på tværs af grænserne. Disse foranstaltninger har haft skadelige og uforholdsmæssigt store konsekvenser som følge af personkontrollen, uanset personernes nationalitet, når disse passerer de indre grænser i Schengenområdet.

(4) På forslag af Kommissionen vedtog Rådet den 13. oktober 2020 henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien[15]. I denne henstilling fastsættes almindelige principper og fælles kriterier, herunder fælles tærskler, når der overvejes restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien. Der fastlægges også

[15] Rådets henstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 337 af 14.10.2020, s. 3).

en fælles ramme for mulige tiltag over for rejsende fra højrisikoområder. Det henstilles heri til medlemsstaterne at koordinere og kommunikere til offentligheden, når der indføres restriktive foranstaltninger.

(5) Ifølge Rådets henstilling (EU) 2020/1632 skal de almindelige principper, fælles kriterier, fælles tærskelværdier og den fælles ramme for foranstaltninger, herunder henstillinger om koordinering og kommunikation som fastsat i henstilling (EU) 2020/1475, også finde anvendelse på rejser inden for området uden kontrol ved de indre grænser.

(6) For at tage hensyn til udviklingen i covid-19-pandemien siden vedtagelsen af henstilling (EU) 2020/1475 har Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen erstattet denne henstilling med [henstilling (EU) 2021/XXXX *[number and date to be inserted by the OJ*].

(7) For at sikre, at de fælles kriterier og tærskelværdier og den fælles ramme for foranstaltninger, som medlemsstaterne anvender for at gøre det lettere at rejse sikkert inden for området uden kontrol ved de indre grænser under covid-19-pandemien, fortsat er ajourførte og fuldt ud i overensstemmelse med den fælles tilgang med henblik på at lette den frie bevægelighed som fastsat i henstilling (EU) 2021/XXXX, bør henvisningen i Rådets henstilling (EU) 2020/1632 til henstilling (EU) 2020/1475 erstattes af en henvisning til [henstilling (EU) 2021/XXXX].Denne henstilling udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF[16]; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne henstilling, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.

(8) For så vidt angår Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien udgør denne henstilling en udvikling af Schengenreglerne, jf. henholdsvis artikel 3, stk. 2, i tiltrædelsesakten af 2003, artikel 4, stk. 2, i tiltrædelsesakten af 2005 og artikel 4, stk. 2, i tiltrædelsesakten af 2011.

(9) For så vidt angår Island og Norge, udgør denne forordning en udvikling af de 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, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra C, i Rådets afgørelse 1999/437/EF[17].

(10) For så vidt angår Schweiz, udgør denne forordning en udvikling af de 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, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra C, i afgørelse 1999/437/EF[18] sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/146/EF[19].

(11) For så vidt angår Liechtenstein, udgør denne forordning en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. protokollen mellem Den Europæiske Union, Det

---

16 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).

17 EFT L 176 af 10.7.1999, s. 36.

18 EUT L 53 af 27.2.2008, s. 52.

19 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).

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, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra C, i afgørelse 1999/437/EF[20] sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2011/350/EU[21],

HENSTILLER:

I henstilling (EU) 2020/1632 foretages følgende ændringer:

I hele henstillingen erstattes "Rådets henstilling (EU) 2020/1475" af "Rådets henstilling (EU) 2021/XXXX".

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne

Formand

[20] EUT L 160 af 18.6.2011, s. 21.

[21] 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).