



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 25 november 2021
(OR. en)

14407/21

**Interinstitutionellt ärende:
2021/0398(NLE)**

**FREMP 274
JAI 1303
COVID-19 397
FRONT 412
MI 894
SAN 706
TRANS 709
IPCR 152
COCON 77
COMIX 593**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	25 november 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2021) 755 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS REKOMMENDATION om ändring av rådets rekommendation (EU) 2020/1632 vad gäller en samordnad strategi för att underlätta säkra resor i Schengenområdet under covid-19-pandemin

För delegationerna bifogas dokument – COM(2021) 755 final.

Bilaga: COM(2021) 755 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.11.2021
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om ändring av rådets rekommendation (EU) 2020/1632 vad gäller en samordnad strategi för att underlätta säkra resor i Schengenområdet under covid-19-pandemin

(Text av betydelse för EES)

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Unionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där det ska säkerställas att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna. Enligt Schengenregelverket får de inre gränserna passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll av personer genomförs, oavsett personens nationalitet. Detta gäller också för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i EU och tredjelandsmedborgare som på föreskrivet sätt rest in i en medlemsstat och som får röra sig fritt inom alla andra medlemsstaters territorier i högst 90 dagar under en period av 180 dagar.

Med anledning av utbrottet av covid-19-pandemin har medlemsstaterna antagit en rad olika åtgärder – som ofta skiljer sig åt sinsemellan – för att begränsa spridningen av viruset, varav vissa också har påverkat rätten för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta i unionen att resa fritt mellan medlemsstaternas territorier, såsom inreserestriktioner eller krav för personer som reser mellan olika länder att genomgå tester för SARS-CoV-2-infektion. När medlemsstaterna antar och tillämpar inskränkningar i den fria rörligheten är de skyldiga att respektera EU-rättens principer, i synnerhet principerna om proportionalitet och icke-diskriminering.

Ensidiga åtgärder på detta område har orsakat betydande störningar eftersom företag, medborgare, invånare och besökare ställts inför en rad olika och snabbt föränderliga åtgärder. Detta är särskilt skadligt i en situation där den europeiska ekonomin redan drabbats hårt av pandemin. Det kan också undergräva allmänhetens förtroende för folkhälsoåtgärder, särskilt vaccinering, vilket i sin tur kan förvärra den epidemiologiska situationen.

För att säkerställa ökad samordning mellan medlemsstaterna antog rådet den 13 oktober 2020, på grundval av ett förslag från kommissionen, rådets rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin¹. I rådets rekommendation fastställs en samordnad strategi med avseende på följande huvudpunkter: Tillämpning av gemensamma kriterier och gränsvärden för beslut om huruvida inskränkningar i den fria rörligheten ska införas, kartläggning av risken för spridning av covid-19 på grundval av en överenskommen färgkod, samt en samordnad strategi för vilka åtgärder, om några alls, som bör tillämpas på personer som reser mellan områden, beroende på risken för smittspridning i dessa områden. Denna rådsrekommendation uppdaterades senare mot bakgrund av utvecklingen av den epidemiologiska situationen².

När det gäller tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta i EU antog rådet parallellt med detta den 30 oktober 2020 rekommendation (EU) 2020/1632 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin i Schengenområdet³.

För att underlätta fri rörlighet på ett säkert sätt under covid-19-pandemin antog Europaparlamentet och rådet den 14 juni 2021 förordningarna (EU) 2021/953 och (EU) 2021/954 om EU:s digitala covidintyg. EU:s digitala covidintyg har visat sig vara ett

¹ EUT L 337, 14.10.2020, s. 3.

² Rådets rekommendation (EU) 2021/119 av den 1 februari 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, EUT L 36 I, 2.2.2021, s. 1.

³ EUT L 366, 4.11.2020, s. 25.

grundläggande verktyg för att bidra till att återställa resandet inom unionen⁴. För att på bästa sätt utnyttja EU:s ram för digitala covidintyg ändrade rådet samma dag även rådets rekommendation (EU) 2020/1475⁵. Enligt de ändrade reglerna bör personer som är vaccinerade eller har tillfrisknat undantas från de restriktioner som tillämpas i enlighet med rekommendationen.

Sedan juni 2021 har utfärdandet av EU:s digitala covidintyg gått snabbt. Fram till den 13 oktober 2021 hade medlemsstaterna utfärdat över 591 miljoner digitala EU-covidintyg, varav 437 miljoner vaccinationsintyg, 144 miljoner testintyg och 10 intyg om tillfrisknande⁶. EU:s digitala covidintyg är således ett allmänt tillgängligt och godtaget verktyg för att underlätta den fria rörligheten under covid-19-pandemin. Enligt en Eurobarometerundersökning som offentliggjordes i september 2021 höll omkring två tredjedelar (65 %) av de svarande med om att EU:s digitala covidintyg innebär det säkraste sättet att resa fritt i Europa under covid-19-pandemin⁷. Nästan alla medlemsstater använder också EU:s digitala covidintyg inom landet.

EU:s ram för digitala covidintyg används inte bara framgångsrikt av EU:s medlemsstater, de tre EES-länderna utanför EU⁸ och Schweiz⁹, utan även av ett allt större antal tredjeländer¹⁰, och fler tredjeländer förväntas ansluta sig i framtiden. EU:s ram för digitala covidintyg är därmed det enda storskaliga system som är i drift internationellt¹¹.

Samtidigt är den epidemiologiska situationen inom unionen, som kännetecknas av ett högt och ökande antal bekräftade fall, fortfarande en utmaning, vilket motiverar att åtgärder som syftar till att skydda folkhälsan bibehålls. Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) rekommenderar att vaccinationstäckningen vad gäller covid-19 ska öka ytterligare i alla berörda åldersgrupper, liksom att riskreducerande åtgärder, såsom användning av munskydd, förbättrad ventilation i slutna utrymmen och fysisk distansering, upprätthålls, då de är viktiga för att minska den fortsatta spridningen av viruset och dess varianter¹².

Den 25 november 2021 antog kommissionen ett förslag till rådets rekommendation om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin och om

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/954 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin (EUT L 211, 15.6.2021, s. 24).

⁵ Rådets rekommendation (EU) 2021/961 av den 14 juni 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, EUT L 213 I, 16.6.2021, s. 1.

⁶ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet enligt artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (COM(2021) 649 final).

⁷ Finns 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 och Norge.

⁹ Unionsmedborgare och schweiziska medborgare har ömsesidig rätt till inresa och vistelse på grundval av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer ([EUT L 114, 30.4.2002, s. 6](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0114)).

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

¹¹ COM(2021) 649 final.

¹² <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf>

ersättande av rekommendation (EU) 2020/1475¹³. Kommissionen föreslår här att man anpassar det samordnade tillvägagångssättet mot bakgrund av två viktiga punkter som påverkar den epidemiologiska situationen. För det första har vaccinationstäckningen ökat betydligt, och för det andra har EU:s digitala covidintyg, som också är tillgängligt för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta i EU, tagits i bruk i snabb takt. Skälen bakom förslaget förklaras ytterligare i kommissionens förslag till rådets rekommendation om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin och om ersättande av rekommendation (EU) 2020/1475¹⁴.

Därför, och för att säkerställa enhetlighet, bör rådets rekommendation (EU) 2020/1632 ändras så att den hänvisar till den nya rekommendationen när den har antagits.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Syftet med denna rekommendation är att genomföra de befintliga bestämmelserna om reserestriktioner inom Schengenområdet av folkhälsoskäl.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Denna rekommendation ligger i linje med unionens politik på andra områden, bland annat när det gäller fri rörlighet för unionsmedborgare, skydd av folkhälsan och avsaknad av kontroller vid de inre gränserna inom Schengenområdet.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 77.2 c och e samt artikel 292.

- **Subsidiaritetsprincipen**

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

Så är fallet i föreliggande situation, eftersom en konsekvent strategi är nödvändig för att undvika störningar orsakade av ensidiga och otillräckligt samordnade åtgärder som begränsar resor inom Schengenområdet. I artikel 77.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) fastställs att unionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där det ska säkerställas att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna. Enligt Schengenregelverket får de inre gränserna passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Detta gäller också för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i EU och tredjelandsmedborgare som på föreskrivet sätt rest in i en medlemsstat och som får resa fritt inom alla andra medlemsstaters territorier i högst 90 dagar under en period av 180 dagar.

Dessutom föreskrivs i artikel 77.2 c och e i EUF-fördraget att villkoren för att medborgare i tredjeländer ska få resa fritt inom unionen och slopad kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna ska beslutas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som fastställs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

¹³ COM(2021) 749 final.

¹⁴ COM(2021) 749 final.

Enligt artikel 168.6 får rådet på förslag av kommissionen även anta rekommendationer i syfte att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.

- **Proportionalitetsprincipen**

Antagande av ensidiga eller icke samordnade åtgärder skulle sannolikt leda till inkonsekventa och fragmenterade reserestriktioner inom Schengenområdet, vilket skulle medföra osäkerhet för tredjelandsmedborgare som lagligen rest in på en medlemsstats territorium och som får resa fritt inom alla andra medlemsstaters territorier. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt och proportionellt för att uppnå det avsedda målet.

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

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

Ej tillämpligt.

- **Samråd med berörda parter**

Förslaget tar hänsyn till de regelbundna diskussioner som förts med medlemsstaterna, till tillgänglig information om den epidemiologiska situationens utveckling och till relevanta tillgängliga vetenskapliga rön.

- **Konsekvensbedömning**

Ej tillämpligt.

- **Grundläggande rättigheter**

Ej tillämpligt.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Inga.

5. ÖVRIGA INSLAG

Ej tillämpligt.

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om ändring av rådets rekommendation (EU) 2020/1632 vad gäller en samordnad strategi för att underlätta säkra resor i Schengenområdet under covid-19-pandemin

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 77.2 c och e samt artikel 292 första och andra meningen,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) I enlighet med artikel 67 i EUF-fördraget ska unionen utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där det ska säkerställas att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna. Enligt Schengenregelverket får de inre gränserna passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Detta gäller också för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i EU och tredjelandsmedborgare som på föreskrivet sätt rest in i en medlemsstat och som får resa fritt inom alla andra medlemsstaters territorier i högst 90 dagar under en period av 180 dagar.
- (2) Den 30 januari 2020 utlyste Världshälsoorganisationens (WHO) generaldirektör internationellt nödläge med anledning av det globala utbrottet av ett nytt coronavirus som orsakar coronavirussjukdom 2019 (covid-19). Den 11 mars 2020 gjorde WHO bedömningen att covid-19 kan betecknas som en pandemi.
- (3) Medlemsstaterna har vidtagit olika åtgärder för att begränsa spridningen av SARS-Cov-2-viruset, varav vissa har inverkat på rätten att fritt uppehålla sig och resa inom medlemsstaternas territorier, inbegripet för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på en medlemsstats territorium, såsom inreserestriktioner eller krav på att personer som reser från ett land till ett annat ska sitta i karantän. Dessa åtgärder har haft en skadlig och oproportionerligt stor inverkan på grund av de kontroller av personer som oavsett personernas nationalitet gjorts när dessa passerar de inre gränserna inom Schengenområdet.
- (4) Rådet antog den 13 oktober 2020, på förslag från kommissionen, rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin¹⁵. I rekommendationen fastställs allmänna principer och gemensamma kriterier, inbegripet gemensamma gränsvärden, när inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin övervägs. Vidare fastställs en gemensam ram för åtgärder som kan vidtas beträffande resenärer

¹⁵ Rådets rekommendation (EU) 2020/1475 av den 13 oktober 2020 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (EUT L 337, 14.10.2020, s. 3).

från områden med högre risk. Dessutom rekommenderas medlemsstaterna att samordna och informera allmänheten när restriktiva åtgärder antas.

- (5) I rådets rekommendation (EU) 2020/1632 rekommenderas att de allmänna principerna, de gemensamma kriterierna, de gemensamma gränsvärdena och den gemensamma ramen för åtgärder, inbegripet rekommendationerna om samordning och kommunikation i enlighet med rekommendation (EU) 2020/1475, också bör tillämpas när det gäller resor inom området utan kontroller vid de inre gränserna.
- (6) För att ta hänsyn till utvecklingen av covid-19-pandemin sedan antagandet av rekommendation (EU) 2020/1475 har rådet på grundval av ett förslag från kommissionen ersatt den rekommendationen med [rekommendation (EU) 2021/XXXX *[nummer och datum införs av EUT]*].
- (7) För att säkerställa att de gemensamma kriterier, gränsvärden och ramar för åtgärder som medlemsstaterna tillämpar för att underlätta säkra resor inom området utan kontroller vid de inre gränserna under covid-19-pandemin förblir aktuella och fullt ut anpassade till den gemensamma strategin för att underlätta den fria rörligheten enligt rekommendation (EU) 2021/XXXX], bör hänvisningen i rådets rekommendation (EU) 2020/1632 till rekommendation (EU) 2020/1475 ersättas med en hänvisning till [rekommendation (EU) 2021/XXXX]. Denna rekommendation utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG¹⁶. Irland deltar därför inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.
- (8) När det gäller Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien utgör denna rekommendation en akt som utvecklar Schengenregelverket i den mening som avses i artikel 3.2 i 2003 års anslutningsakt, artikel 4.2 i 2005 års anslutningsakt respektive artikel 4.2 i 2011 års anslutningsakt.
- (9) 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 stater 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 C i rådets beslut 1999/437/EG¹⁷.
- (10) 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 C i beslut 1999/437/EG¹⁸ jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG¹⁹.
- (11) 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

¹⁶ 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).

¹⁷ EUT L 176, 10.7.1999, s. 36.

¹⁸ EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

¹⁹ 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).

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 C i beslut 1999/437/EG²⁰ jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2011/350/EU²¹.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

Rådets rekommendation (EU) 2020/1632 ska ändras på följande sätt:

I den enda rekommendationen ska ”rådets rekommendation (EU) 2020/1475” ersättas med ”rådets rekommendation 2021/XXXX”.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

²⁰ EUT L 160, 18.6.2011, s. 21.

²¹ 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.