



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 7 september 2020
(OR. en)

10487/20

**Interinstitutionellt ärende:
2020/0256 (NLE)**

**JAI 675
FREMP 62
FRONT 227
MI 309
SAN 290
TRANS 370
IPCR 25**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	4 september 2020
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr:	COM(2020) 499 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS REKOMMENDATION om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin

För delegationerna bifogas dokument – COM(2020) 499 final.

Bilaga: COM(2020) 499 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.9.2020
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin

(Text av betydelse för EES)

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

EU-medborgares rätt att röra och bosätta sig fritt inom Europeiska unionen är en av unionens mest uppskattade framgångar och en viktig drivkraft för dess ekonomi.

För att begränsa spridningen av covid-19 har medlemsstaterna¹ vidtagit flera åtgärder som i vissa fall har påverkat medborgarnas rätt att röra sig fritt inom Europeiska unionen. Det har ofta handlat om restriktioner för inresa till andra medlemsstater eller andra särskilda krav (t.ex. karantän) för personer som reser över gränserna, däribland personer som reser av ekonomiska skäl, till exempel arbetstagare och företagare.

Även om syftet med åtgärderna har varit att skydda medborgarnas hälsa och välbefinnande har de fått allvarliga konsekvenser för den fria rörligheten inom unionen, vilket i sin tur påverkat den inre marknaden. Att återställa den fria rörligheten men samtidigt skydda folkhälsan är en prioritet, oavsett om resorna är arbetsrelaterade, familjerelaterade eller fritidsrelaterade. Det bör vara fortsatt möjligt att utöva den rätt till fri rörlighet som unionsmedborgarna ges genom fördragen samtidigt som man begränsar risken att viruset åter får fäste i områden där man fått smittan under kontroll.

Kommissionen har sedan pandemin bröt ut haft ett nära samarbete med medlemsstaterna för att säkerställa en gradvis återgång till fri rörlighet. I mars 2020 utfärdade kommissionen riktlinjer för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda hälsa och säkerställa tillgången till varor och grundläggande tjänster², samt riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under covid-19-utbrottet³ med vägledning för den fria rörligheten för gränsarbetare, säsongsarbetare och egenföretagare som utövar kritiska yrken.

Den 13 maj 2020 antog kommissionen, som en del av ett paket med riktlinjer och rekommendationer för att hjälpa medlemsstaterna att gradvis avskaffa inskränkningarna i den fria rörligheten, meddelandet *Med sikte på ett stegvist och samordnat återställande av den fria rörligheten och avskaffande av kontrollerna vid de inre gränserna*⁴, som även tog upp möjligheten att återinföra vissa åtgärder om den epidemiologiska situationen så kräver.

Den 11 juni 2020 antog kommissionen ett meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet om den tredje bedömningen av tillämpningen av de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU⁵, i vilket den anmodade medlemsstaterna att avskaffa restriktionerna av den fria rörligheten så snart den epidemiologiska situationen tillåter detta.

¹ Hänvisningen till medlemsstater gäller alla medlemsstater som är bundna av regelverket för fri rörlighet, samt tredjeländer som är bundna av dessa regler (dvs. Island, Liechtenstein och Norge enligt EES-avtalet, Schweiz enligt avtalet om fri rörlighet för personer och Förenade kungariket under den övergångsperiod som råder till och med den 31 december 2020 enligt avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen).

² EUT C 86I, 16.3.2020, s. 1.

³ EUT C 102I, 30.3.2020, s. 12.

⁴ EUT C 169, 15.5.2020, s. 30.

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

Den 15 juli 2020 antog kommissionen ett meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s hälsoberedskap i närtid inför covid-19-utbrott⁶.

Den 7 augusti 2020 skickade kommissionen en administrativ skrivelse till medlemsstaterna i vilken den erinrade om de principer för inskränkningar och begränsningar av den fria rörligheten som måste beaktas i eventuella beslut om pandemirelaterade inskränkningar i den fria rörligheten. Enligt proportionalitetsprincipen får inskränkningar bara införas om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Syftet med skrivelsen var även att främja samordning och säkerställa tydlighet och förutsägbarhet för medborgare och företag.

Det behövs framsteg och större ansträngningar när det gäller samordningen mellan medlemsstaterna. Vissa medlemsstater har i ljuset av pandemins utveckling behållit eller återinfört vissa inskränkningar i den fria rörligheten inom EU. Ensidiga åtgärder har orsakat betydande störningar. Även om merparten av inreseförbudena senare har avskaffats ställs företag och medborgare fortfarande inför en mängd olika bestämmelser, som ofta antas med mycket kort varsel, baseras på mycket olika kriterier och inte i tillräcklig utsträckning samordnas med andra medlemsstater. Detta skapar stor osäkerhet för både medborgare och företag.

De lärdomar som gjordes i början av pandemin visar att det behövs en väl samordnad, förutsägbar och transparent strategi för antagandet av inskränkningar i den fria rörligheten. Att förhindra virusets spridning, skydda medborgarnas hälsa och bevara den fria rörligheten inom unionen under säkra förhållanden är avgörande för att på ett säkert sätt kunna påbörja arbetet med att återuppbygga EU:s ekonomi och se till att den inre marknaden fungerar utan problem. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt att säkerställa att gränsöverskridande ekonomisk verksamhet kan bedrivas utan inskränkningar.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Syftet med denna rekommendation är att genomföra befintliga bestämmelser gällande inskränkningar i den fria rörligheten av folkhälsoskäl.

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

Rekommendationen är förenlig med unionens politik på andra områden, inbegripet vad gäller folkhälsa och inre gränskontroller.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artiklarna 21.2, 46, 52.2, 168.6 och 292.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020DC0318>

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

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 ytterligare störningar orsakade av ensidiga och otillräckligt samordnade åtgärder som inskränker den fria rörligheten inom unionen. Enligt artikel 21.1 i EUF-fördraget ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Om en åtgärd från unionens sida är nödvändig för att uppnå detta mål får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av dessa rättigheter.

Enligt artikel 46 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén utfärda direktiv eller förordningar i vilka de åtgärder anges som är nödvändiga för att genomföra den fria rörlighet för arbetstagare som definieras i artikel 45.

Enligt artikel 49.1 i EUF-fördraget är inskränkningar av etableringsfriheten förbjudna. Enligt artikel 56.1 i EUF-fördraget är även inskränkningar av friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudna. Detta innefattar inskränkningar av friheten att motta tjänster i en annan medlemsstat.

Enligt artikel 52.2 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter samråd med Ekonomiska och sociala kommittén, utfärda direktiv för samordning av bestämmelser som är avsedda att föreskriva särskilda åtgärder för utövandet av etableringsfriheten som antas av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa. Enligt artikel 62 i EUF-fördraget är denna bestämmelse även tillämplig på tjänster.

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**

Antagandet av ensidiga eller ej samordnade åtgärder leder sannolikt till inskränkningar i den fria rörligheten som är inkonsekventa och fragmenterade och därmed skapar osäkerhet för unionsmedborgarna när de utövar sina EU-rättigheter. 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 sedan de första tillfälliga restriktionerna infördes, till tillgänglig information om den epidemiologiska situationens utveckling, relevanta tillgängliga vetenskapliga uppgifter och direkt återkoppling från unionsmedborgarna, bland annat i de många brev som mottagits av Europeiska kommissionen.

- **Konsekvensbedömning**

Ej tillämpligt

- **Grundläggande rättigheter**

Fri rörlighet är en grundläggande rättighet som fastställs i artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Enligt artikel 21 i stadgan är inskränkningar på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområde förbjudna.

Det är enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG⁷ möjligt att begränsa rätten till fri rörlighet för att skydda vissa allmänna intressen, närmare bestämt av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Sådana begränsningar måste tillämpas i överensstämmelse med EU-rättens allmänna principer, särskilt principerna om proportionalitet och icke-diskriminering samt respekten för de grundläggande rättigheterna. Åtgärderna bör baseras på folkhälsohänsyn och får därför inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att skydda det allmänintresse som motiverade att de antogs.

Alla inskränkningar i den fria rörligheten inom unionen som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa måste vara nödvändiga, proportionella och grundade på objektiva och icke-diskriminerande kriterier. De måste vara avpassade till det mål som eftersträvas och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Denna rekommendation bör inte tolkas som att den underlättar eller uppmuntrar antagande av sådana inskränkningar i den fria rörligheten som införts under pandemin. Syftet är i stället att föreskriva en samordnad strategi om medlemsstater beslutar sig för att införa sådana restriktioner. Ansvar för beslut om att införa inskränkningar i den fria rörligheten vilar fortsatt på medlemsstaterna, som är skyldiga att agera i enlighet med unionsrätten. Medlemsstaterna behåller även valmöjligheten att inte införa restriktioner även om de kriterier och gränsvärden som anges i denna rekommendation uppnås.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Inga.

⁷ 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).

5. ÖVRIGA INSLAG

• Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget

En samordnad strategi för medlemsstaterna kräver gemensamma ansträngningar på fyra viktiga punkter: tillämpning av gemensamma kriterier och gränsvärden för beslut om huruvida inskränkningar i den fria rörligheten ska införas, kartläggning av gemensamma kriterier med hjälp av en överenskommen färgkod, antagande av en gemensam strategi för åtgärder som tillämpas på personer som reser till och från områden som identifierats som områden med högre risk, samt tillhandahållande, utan dröjsmål, av tydlig och utförlig information till allmänheten om eventuella inskränkningar och åtföljande krav.

För att säkerställa en hanterbar och transparent process är förslaget inriktat på tre kriterier: det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod, andel som testar positivt för covid-19 och testfrekvens. Dessa kriterier bör sedan tillämpas på de olika berörda områdena, vilka helst ska motsvara medlemsstaternas regioner. För att säkerställa tillräckligt tillförlitliga uppgifter bör bara områden med en testfrekvens på mer än 250 covid-19-tester per 100 000 invånare bedömas enligt dessa kriterier.

Med hjälp av dessa kriterier kan restriktioner, om de alls införs, tillämpas i fråga om regioner där det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod uppgår till minst 50 och andelen som testar positivt för covid-19 är minst 3 %. Restriktioner kan tillämpas i regioner där det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod uppgår till över 150 per 100 000 invånare även om andelen som testar positivt för covid-19 är mindre än 3 %. De angivna kriterierna och gränsvärdena bygger på omfattande diskussioner med och uppgifter från medlemsstaterna.

Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar kommer använda uppgifterna från medlemsstaterna för att ta fram regelbundet uppdaterade kartor, indelade i regioner, som visar om ovannämnda gränsvärden har uppnåtts i ett visst område.

Om varken gränsen för det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod eller gränsen för andelen som testar positivt för covid-19 har uppnåtts bör regionen markeras som ”grön”. Om bara ett av gränsvärdena uppnås markeras regionen med ”orange”. Om båda gränsvärdena uppnås markeras regionen som ”röd”. Om det inte finns tillräckliga uppgifter eller om testfrekvensen inte uppnås bör regionen markeras som ”grå”.

De kartor som tas fram av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar bör främja en samordnad strategi för medlemsstaternas egna beslutsprocesser och säkerställa att alla beslut som de fattar är konsekventa och väl samordnade.

Medlemsstaterna kan med stöd av dessa kriterier och gränsvärden till exempel kan tillämpa restriktioner i fråga om resor från områden

- (a) där det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod uppgår till 70 och andelen som testar positivt för covid-19 uppgår till 5,5 % (”rött område”), eller
- (b) där det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod uppgår till 175 per 100 000 invånare, oavsett andelen som testar positivt för covid-19 (”rött område”).

Medlemsstaterna bör däremot inte tillämpa restriktioner i fråga om resor från områden

- (c) där det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod uppgår till 20 och andelen som testar positivt för covid-19 uppgår till 2,5 % (”grönt område”),

- (d) där det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod uppgår till 55 och andelen som testar positivt för covid-19 uppgår till 1,5 % ("orange område", krav på passagerarlokaliseringsformulär eller testning kan gälla),
- (e) där det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod uppgår till 20 och andelen som testar positivt för covid-19 uppgår till 4,5 % ("orange område", krav på passagerarlokaliseringsformulär eller testning kan gälla).

Denna karta bör därefter ligga till grund för medlemsstaternas beslut, som i största möjliga utsträckning bör samordnas enligt en överenskommen tidsplan:

- (a) Varje vecka: Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar offentliggör en uppdaterad version av den färgkodade kartan.
- (b) Torsdag: medlemsstater som planerar att tillämpa restriktioner på personer som anländer från ett område som klassificerats som "rött" eller "grått" underrättar övriga medlemsstater och kommissionen om detta.
- (c) Måndag: åtgärder som anmälts av en medlemsstat bör, såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter, träda i kraft.

Denna överenskomna tidsplan säkerställer samordning mellan medlemsstaterna och skapar större förutsägbarhet, klarhet kring rättsläget samt efterlevnad, vilket gynnar medborgare och företag.

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 21.2, 46, 52.2, 168.6 och 292 första och andra meningen,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Unionsmedborgarskapet ger varje medborgare i unionen rätt till fri rörlighet.
- (2) Enligt artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG⁸ genomför denna rättighet. Artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) innehåller också bestämmelser om fri rörlighet och fri bosättning.
- (3) Enligt artikel 45.1 i EUF-fördraget ska fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom unionen. För att uppnå detta mål måste medlemsstaternas arbetstagare ha rätt att röra sig fritt inom unionen för att ta anställning, med förbehåll för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.
- (4) Enligt artikel 49.1 i EUF-fördraget är inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig i en annan medlemsstat förbjudna.
- (5) Enligt artikel 56.1 i EUF-fördraget är inskränkningar av friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudna. Detta gäller även tjänsteleverantörers rätt att resa över gränser för att tillhandahålla tjänster och tjänstemottagares rätt att resa till tjänsteleverantörens land för att motta tjänsten. Uppnåendet av dessa mål gör det berättigat att samordna åtgärder som medlemsstaterna av folkhälsoskäl kan överväga att anta för utländska medborgare.

⁸ 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).

- (6) Enligt artikel 168.1 i EUF-fördraget ska en hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.
- (7) Den 30 januari 2020 utlyste Världshälsoorganisationens (WHO) generaldirektör internationellt nödläge med anledning av det globala utbrottet av ett nytt coronavirus som orsakar coronavirussjukdom 2019 (nedan kallat *covid-19*). Den 11 mars 2020 gjorde WHO bedömningen att covid-19 kan betecknas som en pandemi.
- (8) Medlemsstaterna har vidtagit olika åtgärder för att begränsa virusets spridning, varav vissa har påverkat unionsmedborgarnas rätt att röra och bosätta sig fritt inom medlemsstaternas territorier, så som inreserestriktioner eller krav på att gränsresenärer ska sitta i karantän.
- (9) Den 13 februari 2020 antog rådet slutsatser om covid-19⁹ i vilka det uppmanade medlemsstaterna att i samarbete med kommissionen agera samfällt på ett proportionerligt och lämpligt sätt för att utveckla nära och förstärkt samordning mellan medlemsstaterna och säkerställa att samtliga åtgärder är effektiva, inbegripet åtgärder för resor, om detta är nödvändigt, under det att den fria rörligheten inom EU garanteras, i syfte att säkerställa största möjliga folkhälsoskydd.
- (10) Den 10 mars 2020 framhöll EU:s stats- och regeringschefer att det behövs en gemensam europeisk strategi mot covid-19.
- (11) Den 16 mars 2020 antog kommissionen riktlinjer för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda hälsa och säkerställa tillgänglighet för varor och grundläggande tjänster¹⁰. Den 17 mars 2020 godkändes dessa riktlinjer av EU:s stats- och regeringschefer.
- (12) Den 30 mars 2020 antog kommissionen riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19¹¹ för att säkerställa att mobila arbetstagare och egenföretagare inom unionen, i synnerhet de vars yrken som är av kritisk betydelse för att bekämpa pandemin, kan ta sig till sin arbetsplats.
- (13) Den 15 april 2020 stakade Europeiska kommissionens och Europeiska rådets ordförande ut en gemensam europeisk färdplan i riktning mot att lätta på åtgärderna mot covid-19¹², enligt vilken inskränkningar i den fria rörligheten bör avskaffas när gränsområdenas epidemiologiska situation är tillräckligt likartad och när reglerna för social distansering tillämpas allmänt och på ett ansvarsfullt sätt.
- (14) Den 7 maj 2020 antog kommissionen Vägledning om fri rörlighet för hälso- och sjukvårdspersonal och minimiharmonisering av utbildning avseende nödatgärder i samband med covid-19 – rekommendationer avseende direktiv 2005/36/EG¹³ för att göra det lättare för medlemsstaterna att avhjälpa akut personalbrist.
- (15) Den 13 maj 2020 antog kommissionen som en del av ett paket med riktlinjer och rekommendationer meddelandet Med sikte på ett stegvist och samordnat återställande av den fria rörligheten och avskaffande av kontrollerna vid de inre gränserna¹⁴. I meddelandet föreslås en stegvis och samordnad strategi där restriktioner mellan områden eller medlemsstater där den epidemiologiska situationen är tillräckligt

⁹ EUT C 57, 20.2.2020, s. 4.

¹⁰ EUT C 86I, 16.3.2020, s. 1.

¹¹ EUT C 102I, 30.3.2020, s. 12.

¹² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=SV)

¹³ EUT C 156, 8.5.2020, s. 1.

¹⁴ EUT C 169, 15.5.2020, s. 30.

likartad avskaffas först. Strategin bör även vara flexibel och rymma en möjlighet att återinföra vissa åtgärder om den epidemiologiska situationen så kräver. Enligt meddelandet bör medlemsstaterna vidta åtgärder på grundval av epidemiologiska kriterier, möjligheten att tillämpa åtgärder för att begränsa spridningen under hela resan samt ekonomiska och sociala hänsyn.

- (16) Den 11 juni 2020 antog kommissionen ett meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet om den tredje bedömningen av tillämpningen av de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU¹⁵ i vilket den anmodade medlemsstaterna att avskaffa restriktionerna av den fria rörligheten inom unionen.
- (17) Den 16 juli 2020 antog kommissionen riktlinjer för säsongsarbetare i EU i samband med covid-19-pandemin¹⁶ som ger nationella myndigheter, yrkesinspektioner och arbetsmarknadens parter vägledning för att garantera säsongsarbetares rättigheter, skydda deras hälsa och säkerhet och säkerställa att säsongsarbetare är medvetna om sina rättigheter.
- (18) För att underlätta ett obehindrat varuflöde inom unionen antog kommissionen ett meddelande om genomförandet av gröna körfält enligt riktlinjerna för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången till varor och viktiga tjänster¹⁷, riktlinjer för att underlätta flygfrakt under utbrottet av covid-19¹⁸ och riktlinjer för skydd av hälsa, hemtransport och researrangemang för sjöfolk, passagerare och andra personer ombord på fartyg¹⁹.
- (19) I ett läge där antalet covid-19-fall i unionen minskade under juni och juli 2020 avskaffade många medlemsstater de inskränkningar i den fria rörligheten som införts under den första smittvågen.
- (20) När antalet covid-19-fall började öka i en stor del av unionen i augusti 2020 återinförde vissa medlemsstater inskränkningar i den fria rörligheten.
- (21) Inskränkningar i den fria rörligheten för personer inom unionen som införs för att begränsa spridningen av covid-19 bör grundas på särskilda och begränsade hänsyn till allmänintresset, närmare bestämt skyddet av folkhälsan. De bör tillämpas i överensstämmelse med EU-rättens allmänna principer, i synnerhet principerna om proportionalitet och icke-diskriminering. Syftet med denna rekommendation är att främja en samordnad tillämpning av dessa principer i det exceptionella läge som uppstått till följd av covid-19-pandemin. De mekanismer som införs genom denna rekommendation bör i fråga om tillämpningsområde och varaktighet därför uteslutande gälla restriktioner som antas med anledning av pandemin.
- (22) Ensidiga åtgärder på detta område riskerar att orsaka betydande störningar eftersom företag och medborgare ställs inför en uppsjö av olika åtgärder som dessutom snabbt kan ändras. Detta är särskilt skadligt i en situation där den europeiska ekonomin redan drabbats hårt av pandemin.
- (23) Syftet med denna rekommendation är att säkerställa ökad samordning mellan medlemsstater som av folkhälsoskäl överväger att anta åtgärder som inskränker den fria rörligheten. Medlemsstaterna behöver en samordnad strategi för att minska

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

¹⁶ EUT C 235I, 17.7.2020, s. 1.

¹⁷ EUT C 96I, 24.3.2020, s. 1.

¹⁸ EUT C 100I, 27.3.2020, s. 1.

¹⁹ EUT C 119, 14.4.2020, s. 1.

inskränkningarnas inverkan på unionens medborgare och ekonomi, uppnå större transparens och förutsägbarhet samt säkerställa ett starkt skydd för människors hälsa.

- (24) En samordnad strategi för medlemsstaterna kräver gemensamma ansträngningar på följande grundläggande punkter: 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 som baseras på 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.
- (25) Sex månader in i krisen har vi nu mer information om vilka åtgärder som är mest effektiva tack vare de regelbundna diskussionerna mellan medlemsstaterna och kommissionen. De kriterier och gränsvärden som anges i denna rekommendation bygger på data som lämnats av medlemsstaterna.
- (26) Med tanke på att den epidemiologiska situationen förändras bör kommissionen, med bistånd från Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar, regelbundet bedöma de kriterier, databehov och gränsvärden som anges i denna rekommendation, samt även om det finns andra kriterier som bör beaktas så som antalet inläggningar på sjukhus eller intensivvårdsfall.
- (27) Medlemsstaterna bör använda ett antal samordnade indikatorer och en samordnad metod för den epidemiologiska klassificeringen av områden och regioner. För att begränsa inskränkningarna till vad som är absolut nödvändigt bör medlemsstaterna så långt det är möjligt sträva efter att de på ett icke-diskriminerande sätt endast ska omfatta personer som anländer från områden eller regioner som är särskilt drabbade i stället för en medlemsstats hela territorium.
- (28) Denna rekommendation bör inte tolkas som att den underlättar eller uppmuntrar antagande av sådana inskränkningar i den fria rörligheten som införts med anledning av pandemin, utan har i stället till syfte att föreskriva en samordnad strategi om medlemsstater beslutar sig för att införa sådana inskränkningar. Ansvar för beslut om att införa inskränkningar i den fria rörligheten vilar fortsatt på medlemsstaterna och dessa är skyldiga att agera i enlighet med unionsrätten. Medlemsstaterna behåller även valmöjligheten att inte införa restriktioner även om de kriterier och gränsvärden som anges i denna rekommendation uppnås.
- (29) Inskränkningar i den fria rörligheten bör endast övervägas om medlemsstaterna har tillräcklig information för att rättfärdiga sådana inskränkningar vad gäller deras positiva effekter för folkhälsan och om de har skälig grund att tro att inskränkningarna skulle vara verkningsfulla.
- (30) Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar bör med hjälp av data från medlemsstaterna varje vecka offentliggöra uppdaterade kartor som visar läget beträffande de gemensamma kriterierna i EU:s regioner.
- (31) För att förbättra samordningen mellan medlemsstaterna och öka förutsägbarheten för allmänheten bör medlemsstaterna följa en överenskommen tidsplan när de överväger att införa inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-utbrottet.
- (32) För att begränsa störningarna på den inre marknaden och av människors familjeliv medan pandemin pågår bör resenärer som har en nödvändig funktion eller ett nödvändigt behov, till exempel arbetstagare eller egenföretagare som utövar kritiska yrken, gränsarbetare, transportarbetare eller transporttjänstleverantörer, sjöfolk och

personer som reser av tvingande affärs- eller familjeskäl, inbegripet medlemmar av ”gränsfamiljer” som reser regelbundet, inte behöva sitta i karantän.

- (33) Att allmänheten utan dröjsmål får tydlig och utförlig information är avgörande för att begränsa effekterna av inskränkningar i den fria rörligheten och säkerställa förutsägbarhet, klarhet kring rättsläget och efterlevnad av medborgarna.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

Allmänna principer

1. Eventuella inskränkningar i den fria rörligheten för personer inom unionen som införs för att begränsa spridningen av covid-19 bör baseras på särskilda och begränsade hänsyn till allmänintresset, närmare bestämt skyddet av folkhälsan. Sådana inskränkningar måste tillämpas i överensstämmelse med EU-rättens allmänna principer, i synnerhet principerna om proportionalitet och icke-diskriminering. De åtgärder som vidtas bör därför inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att skydda folkhälsan.
2. Alla sådana restriktioner bör avskaffas så snart den epidemiologiska situationen så tillåter.
3. Det får inte förekomma någon diskriminering mellan medlemsstaterna, till exempel genom att mer generösa regler tillämpas på resor till och från en angränsande medlemsstat jämfört med resor till och från andra medlemsstater som befinner sig i samma epidemiologiska situation.
4. Inskränkningar får inte grundas på den berörda personens nationalitet utan bör baseras på var personen har befunnit sig under de 14 dagar som föregår ankomsten.
5. Medlemsstaterna bör alltid tillåta inresa för de egna medborgarna och för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som är bosatta på deras territorium, samt underlätta snabb transitering genom sina territorier.
6. Medlemsstaterna bör ägna särskild uppmärksamhet åt gränsregioner och behovet av samarbete på lokal och regional nivå.
7. Medlemsstaterna bör regelbundet utbyta information om alla frågor som omfattas av denna rekommendation.

Gemensamma kriterier

8. Medlemsstaterna bör beakta följande kriterier om de överväger att inskränka den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin:
 - (a) *Det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod*, dvs. det totala antalet nyanmälda covid-19-fall per 100 000 invånare i ett givet område de senaste 14 dagarna.
 - (b) *Andel som testar positivt för covid-19*, dvs. andelen positiva testresultat i procent av alla covid-19-tester som utförts i ett givet område den senaste veckan.
 - (c) *Testfrekvens*, dvs. antalet covid-19-tester per 100 000 invånare som utförts i ett givet område den senaste veckan.

Data avseende de gemensamma kriterierna

9. För att säkerställa tillgången till utförliga och jämförbara data bör medlemsstaterna varje vecka lämna data avseende kriterierna i punkt 8 till Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar.

Medlemsstaterna bör även lämna sådana data på regional nivå för att säkerställa att eventuella åtgärder kan inriktas på de regioner där de är absolut nödvändiga.

Gemensamma gränsvärden när inskränkningar i den fria rörligheten övervägs

10. Medlemsstaterna bör inte inskränka den fria rörligheten för personer som reser till eller från en annan medlemsstat där

(a) det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod är mindre än 50 nya covid-19-fall per 100 000 invånare, eller

(b) andelen som testar positivt för covid-19 är mindre än 3 %,

förutsatt att den berörda medlemsstaten har en testfrekvens per vecka på mer än 250 covid-19-tester per 100 000 invånare.

Genom undantag från detta gäller att kriteriet i led b inte bör vara tillämpligt i medlemsstater där det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod överstiger 150 per 100 000 invånare.

11. Medlemsstaterna bör ta hänsyn till den regionala spridningen av fall i andra medlemsstater. Inskränkningar i den fria rörligheten bör så långt det är möjligt begränsas med hänsyn till situationen i de relevanta regionerna i den berörda medlemsstaten. De gränsvärden som anges i punkt 10 bör därför tillämpas på regional nivå och inte begränsa den fria rörligheten till eller från andra regioner i samma medlemsstat där värdena inte når taket.

Kartläggning av riskområden när inskränkningar i den fria rörligheten övervägs

12. Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar bör på grundval av data från medlemsstaterna offentliggöra en karta över EU/EES-länderna²⁰ indelad i regioner som kan tjäna som underlag för medlemsstaternas beslut. På kartan ska områden markeras med följande färger:

(a) Grönt – om det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod är mindre än 25 och andelen som testar positivt för covid-19 är lägre än 3 %.

(b) Orange – om det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod är mindre än 50 men andelen som testar positivt för covid-19 är minst 3 %, eller, om det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod är mellan 25 och 150 men andelen som testar positivt för covid-19 är lägre än 3 %.

(c) Rött – om det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod är minst 50 per 100 000 invånare och andelen som testar positivt

²⁰ I enlighet med avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, EUT L 29, 31.1.2020, s.7 (nedan kallat *utträdesavtalet*), avser detta även Förenade kungariket under den övergångsperiod som avses i artikel 127.1 i utträdesavtalet.

för covid-19 är minst 3 %, eller om det samlade antalet bekräftade covid-19-fall under en 14-dagarsperiod är över 150 per 100 000 invånare.

- (d) Grått – om det inte finns tillräckligt med information för att bedöma kriterierna i punkt 10 eller om testfrekvensen är 250 eller färre covid-19-tester per 100 000 invånare. Olika grånyanser bör användas för att skilja mellan de två fallen.

- 13. En uppdaterad karta ska offentliggöras veckovis av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar.

Samordning mellan medlemsstaterna och gemensam tidsplan

- 14. Medlemsstater som i enlighet med sina egna beslutsprocesser planerar att tillämpa inskränkningar på personer som reser till eller från ett område som klassificerats som ”rött” eller ”grått” enligt punkt 12 c och d bör informera övriga medlemsstater och kommissionen om detta på en torsdag.

Medlemsstaterna bör för detta ändamål använda det etablerade EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR). IPCR:s kontaktpersoner bör säkerställa att informationen omedelbart vidarebefordras till deras behöriga myndigheter.

De åtgärder som en medlemsstat meddelar enligt denna punkt bör, såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter, träda i kraft påföljande måndag.

- 15. När medlemsstaterna överväger inskränkningar bör de även ta hänsyn till den epidemiologiska situationen inom det egna territoriet, inbegripet teststrategier, antal utförda tester och andel som testar positivt för covid-19, samt andra epidemiologiska indikatorer .

- 16. Medlemsstaterna bör inte införa inskränkningar för personer som reser till eller från ett område i en annan medlemsstat som klassificerats som ”rött” enligt punkt 12 c om de inte inför samma inskränkningar för ett område inom det egna territoriet som klassificeras som ”rött” enligt punkt 12 c.

- 17. Medlemsstaterna bör omedelbart underrätta övriga medlemsstater och kommissionen när de avskaffar tidigare införda restriktioner, vilket bör ske så snart som möjligt.

Inskränkningar i den fria rörligheten bör avskaffas när ett område återigen klassificeras som ”orange” eller ”grönt” enligt punkt 12, förutsatt att det har gått minst 14 dagar sedan de infördes.

- 18. Senast 7 dagar efter antagandet av denna rekommendation bör medlemsstaterna fasa ut inskränkningar avseende områden som inte klassificerades som ”röda” eller ”grå” enligt punkt 12 innan denna rekommendation antogs.

Gemensam ram för åtgärder som kan vidtas beträffande resenärer från områden med högre risk

- 19. Medlemsstaterna bör inte neka personer som anländer från övriga medlemsstater inresa.

Medlemsstater som i enlighet med sina egna beslutsprocesser inför inskränkningar i den fria rörligheten kan kräva att personer som anländer från ett område som klassificerats som ”rött” eller ”grått” enligt punkt 12 c eller d ska

- (a) sitta i karantän, eller
- (b) göra ett covid-19-test efter ankomsten.

Covid-19-test bör så långt det är möjligt vara förstahandsalternativ framför karantän.

Resenärer bör ha möjlighet att ersätta det test som nämns i led b med ett covid-19-test som görs före avresan.

20. Medlemsstaterna bör ömsesidigt erkänna resultaten av covid-19-tester som görs i andra medlemsstater av certifierade hälso- och sjukvårdsorgan.
21. Resenärer som har en nödvändig funktion eller ett nödvändigt behov bör inte behöva sitta i karantän, särskilt inte
 - (a) arbetstagare eller egenföretagare som utövar kritiska yrken, gränsarbetare, utstationerade arbetstagare och säsongarbetare enligt riktlinjerna för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19²¹,
 - (b) transportarbetare eller transporttjänstleverantörer, inbegripet förare av transportfordon som antingen transporterar varor för användning inom territoriet eller endast transiterar,
 - (c) elever, studenter och praktikanter som dagligen reser utomlands,
 - (d) personer som reser av tvingande familjeskäl eller tvingande affärsmässiga skäl,
 - (e) diplomater, personal vid internationella organisationer och personer som bjudits in av internationella organisationer och vars fysiska närvaro krävs för att dessa organisationer ska fungera väl, militär personal och biståndsarbetare och civilskyddspersonal när de utför sina uppgifter,
 - (f) transitpassagerare,
 - (g) sjöfolk,
 - (h) journalister, i deras yrkesutövning.
22. Medlemsstaterna kan kräva att personer som anländer från ett område som klassificerats som ”rött”, ”orange” eller ”grått” enligt punkt 12 c, b eller d, särskilt personer som anländer med flyg, lämnar in passagerarlokaliseringsformulär, vilket ska ske i enlighet med dataskyddskraven. För att underlätta behandlingen av passagerarlokaliseringssuppgifter bör dessa uppgifter i möjligaste mån lämnas elektroniskt, samtidigt som det måste säkerställas att alla medborgare har lika tillgång.
23. Medlemsstaterna kan i berättigade fall överväga att rekommendera att personer som anländer från ett område som klassificeras som ”orange” enligt punkt 12 b gör minst ett covid-19-test före sin avresa eller vid sin ankomst.
24. Åtgärder som tillämpas på personer som anländer från ett område som klassificerats som ”rött”, ”orange” eller ”grått” enligt punkt 12 c, b eller d får inte vara diskriminerande, vilket innebär att de även bör tillämpas på den berörda medlemsstatens egna återvändande medborgare.
25. Medlemsstaterna bör säkerställa att eventuella formella krav som ställs på medborgare och företag har konkreta positiva effekter på folkhälsoarbetet för att bekämpa pandemin och inte leder till en orättmätig och onödig administrativ börda.
26. Om en person utvecklar symtom vid ankomsten till sin destination bör testning, diagnos, isolering och kontaktspårning ske i enlighet med lokal praxis och personen

²¹ EUT C 102I, 30.3.2020, s. 12.

inte nekas inresa. Information om fall som upptäcks vid ankomsten bör för kontaktspårningsändamål omedelbart vidarebefordras till folkhälsomyndigheterna i länder där den berörda personen vistats under de närmast föregående 14 dagarna via systemet för tidig varning och reaktion.

27. Inskränkningar bör inte ha formen av förbud mot vissa transporttjänster.

Kommunikation och information till allmänheten

28. Medlemsstaterna bör utan onödigt dröjsmål lämna tydlig och utförlig information till relevanta berörda parter och allmänhet om inskränkningar i den fria rörligheten, åtföljande krav (till exempel att personer ska ha testat negativt för covid-19 eller fylla i passagerarlokaliseringsformulär) samt om åtgärder som tillämpas på resenärer som anländer från områden med högre risk.

Medlemsstaterna bör i synnerhet så snart som möjligt informera allmänheten om nyligen införda eller avskaffade restriktioner som meddelats andra medlemsstater och kommissionen i enlighet med punkterna 14 och 17.

Denna information bör även göras tillgänglig på webbplattformen *Re-open EU*, där en korshänvisning bör finnas till den karta som Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar regelbundet offentliggör i enlighet med punkterna 12 och 13.

En tydlig beskrivning bör ges av åtgärdernas innebörd, deras geografiska räckvidd och vilka personkategorier de tillämpas på.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*