



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 25. september 2020  
Kontor: Koordinationskontoret  
Sagsbeh: Oliver Arieli  
Sagsnr.: 2020-619-0342  
Dok.: 1635014

## SAMLENOTAT

### **Kommissionens forslag til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien**

**Nyt notat.  
KOM(2020) 499**

#### **1. Resumé**

*Kommissionen har ved KOM(2020) 499 final af 4. september 2020 fremsat forslag til en rådshenstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien. Formålet med forslaget er at skabe øget koordination blandt medlemslande, der påtænker at indføre restriktioner for den frie bevægelighed af hensyn til folkesundheden.*

*Forslaget indeholder bl.a. fælles kriterier for udpegning af risikoområder, fælles retningslinjer for kommunikation og en fælles ramme for mulige tiltag over for rejsende fra højrisikoområder. Såfremt henstillingen vedtages i den foreliggende form, og man fra dansk side vælger at følge den, vil det give udfordringer i forhold til den danske tilgang til indrejserestriktioner, hvor personer fra risikoområder nægtes indrejse.*

*Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for en styrket koordination af EU-medlemslandenes tilgang til COVID-19-relaterede rejserestriktioner med henblik på at lette situationen for borgere og erhvervsliv. Det er dog tillige vigtigt, at medlemslandene fastholder den fornødne fleksibilitet*

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

*til at træffe nødvendige sundhedsmæssige beslutninger, og at fastsættelse af konkrete indsatser fortsat sker i medlemslandene.*

## **2. Baggrund**

Kommissionen fremsatte den 4. september 2020 et forslag til en rådshenstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien. Forslaget er oversendt til Rådet den 11. september 2020 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten for den Europæiske Unions Funktionsmåde, navnlig artikel 21, stk. 2, artikel 46, artikel 52, stk. 2, artikel 168, stk. 6, og artikel 292. Forslaget skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal. En rådshenstilling er ikke juridisk bindende.

## **3. Formål og indhold**

Forslaget om en koordineret tilgang til restriktioner for fri bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien har til formål at skabe øget koordination blandt medlemslande, der påtænker at indføre restriktioner for den frie bevægelighed på baggrund af sundhedshensyn. Kommissionen vurderer, at en koordineret tilgang er påkrævet for at reducere virkningen af restriktioner for borgere og økonomien, samtidig med at der sikres et højt niveau af sundhedsbeskyttelse.

I forslaget fremhæver Kommissionen generelle principper for restriktioner for den frie bevægelighed, herunder forbuddet mod diskrimination, proportionalitetsprincippet og hensyn til grænseområderne.

Det fremgår af forslaget, at en koordineret tilgang mellem medlemslandene kræver en fælles indsats på fire centrale områder: 1) Anvendelse af fælles kriterier og tærskler for bestemmelse af, om der skal indføres restriktioner for den frie bevægelighed, 2) kortlægning af fælles kriterier ved hjælp af en fælles farvekode, 3) vedtagelse af en fælles tilgang for så vidt angår foranstaltninger over for personer, som rejser til og fra områder, der er kategoriseret som højrisikoområde, og 4) klare, fyldestgørende og rettidige oplysninger til offentligheden om eventuelle restriktioner og tilknyttede krav.

I forslaget lægger Kommissionen op til, at medlemslandene bør tage følgende kriterier i betragtning, når de påtænker at begrænse den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien:

- a) Den kumulative incidensrate for COVID-19 over 14 dage, dvs. antallet af nye bekræftede COVID-19-smittede per 100.000 indbyggere i et givet område i de seneste 14 dage.
- b) Positivprocenten for test, dvs. andelen af positive prøver ud af alle testede for COVID-19 i et givet område den seneste uge.
- c) Testfrekvensen, dvs. antal foretagne COVID-19-test per 100.000 indbyggere i et givet område den seneste uge.

For at sikre fyldestgørende og sammenlignelige data, bør medlemslandene på ugentlig basis forsyne Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) med data herom. Medlemslandene bør også indberette disse data på regionalt plan for at sikre, at eventuelle restriktioner er målrettet de regioner, hvor de er absolut påkrævet.

Det følger af forslaget, at medlemslandene ikke bør begrænse den frie bevægelighed for personer, der rejser til eller fra et andet medlemsland, som opfylder følgende kriterier:

- a) En kumulativ incidensrate for COVID-19 over 14 dage på mindre end 50 nye COVID-19-tilfælde per 100.000 indbyggere, eller
- b) en positivprocent for COVID-19-smittede på under 3 pct.

Begge kriterier forudsætter, at det berørte medlemsland har en ugentlig testfrekvens på mere end 250 COVID-19-test per 100.000 indbyggere.

I medlemslande, hvor den kumulative incidensrate for COVID-19 over 14 dage er på over 150 per 100.000 indbyggere, bør kriteriet i litra b) undtagelsesvist ikke finde anvendelse.

Ifølge forslaget bør medlemslandene tage hensyn til den regionale fordeling af tilfælde i andre medlemslande. Restriktionerne for den frie bevægelighed bør så vidt muligt begrænses på baggrund af situationen i de berørte regioner i det pågældende medlemsland. Derfor bør tærsklerne anvendes på regionalt niveau, således at retten til at færdes frit til eller fra andre regioner i det pågældende medlemsland, som ikke overskrider tærsklerne, ikke begrænses.

På baggrund af ovenstående kriterier lægges der i forslaget op til, at ECDC ugentligt publicerer et kort på regionalt niveau over EU- og EØS-lande samt Storbritannien med henblik på at understøtte medlemslandenes beslutningsprocesser for så vidt angår restriktioner for den frie bevægelighed.

Der tages udgangspunkt i et trafiklyssystem, hvor lande eller områder klassificeres som grøn, orange, rød eller grå. Opgørelsen baseres på regionalt niveau i landene, når det er muligt. Følgende kategorier anvendes:

- **Grøn**, hvis den kumulative incidensrate for COVID-19 over 14 dage er på under 25, og positivprocenten for COVID-19-smittede er under 3 pct.
- **Orange**, hvis den kumulative incidensrate for COVID-19 over 14 dage er på under 50, men positivprocenten for COVID-19-smittede er 3 pct. eller derover, eller hvis den kumulative incidensrate for COVID-19 over 14 dage er på mellem 25 og 150, mens positivprocenten for COVID-19-smittede er under 3 pct.
- **Rød**, hvis den kumulative incidensrate for COVID-19 over 14 dage er på 50 eller derover, og positivprocenten for COVID-19-smittede er 3 pct. eller derover, eller hvis den kumulative incidensrate for COVID-19 over 14 dage er over 150 per 100.000 indbyggere.
- **Grå**, hvis der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til at vurdere de fælles tærskelværdier, eller hvis testfrekvensen er på 250 foretagne COVID-19-test per 100.000 indbyggere eller derunder. Der bør anvendes forskellige toner af grå for at skelne mellem de to tilfælde.

Generelt for alle farvekoder i trafiklyssystemet angives det, at medlemslandene ikke bør afvise indrejsende, der ankommer fra andre medlemslande.

Det fremgår af forslaget, at medlemslandene efter en national beslutningsprocedure kan indføre restriktioner for ”røde” og ”grå” områder i form af 1) karantænekrav eller 2) krav om test efter ankomst, hvor test skal være den foretrukne mulighed. Rejsende bør have mulighed for at benytte en COVID-19-test foretaget før afrejse. Medlemslandene bør således gensidigt anerkende resultatet af COVID-19-test, der er foretaget i et andet medlemsland af godkendte sundhedsorganer. For så vidt angår ”orange” områder kan medlemslandene overveje at anbefale tilrejsende, at de som minimum får foretaget en COVID-19-test inden afrejse eller ved ankomst.

Rejsende med en væsentlig funktion eller et væsentligt behov bør ikke underkastes karantæne. Det gælder bl.a. arbejdstagere eller selvstændige, der udøver kritiske erhverv, transportarbejdere, elever og studerende, der dagligt rejser til udlandet, diplomater, passagerer i transit, søfarende og journalister.

Foranstaltninger, der indføres over for tilrejsende fra et område klassificeret som "rødt", "orange" eller "gråt", må ikke være diskriminerende, dvs. de bør gælde tilsvarende for det pågældende medlemslands egne statsborgere, når de rejser hjem.

Kommissionen foreslår tillige koordination mellem medlemslandene om og en fælles tidslinje for udmelding af restriktioner for den frie bevægelighed.

Medlemslandene bør ifølge forslaget forsyne relevante interessenter og offentligheden med klare, fyldestgørende og rettidige oplysninger om eventuelle restriktioner for den frie bevægelighed, eventuelle ledsagende krav (f.eks. fremvisning af negativ COVID-19-test eller udfyldelse af en kontaktopsporingsformular) samt om de foranstaltninger, der gælder for tilrejsende fra højrisikoområder.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen vurderer, at rådshenstillingen er inden for rammerne af EU's kompetence. Kommissionen fremhæver, at en ensrettet tilgang er nødvendig for at undgå yderligere forstyrrelser forårsaget af ensidige og ikke tilstrækkeligt koordinerede foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed inden for EU.

Regeringen er enig i vurderingen af, at nærhedsprincippet er overholdt.

#### **6. Gældende dansk ret**

I medfør af udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, og stk. 3, er det muligt at afvise indrejse for udlændinge, der ikke allerede har lovligt ophold i Danmark, hvis sundhedsmæssige grunde tilsiger, at personen ikke bør have ophold her i landet. Det følger endvidere af udlændingelovens § 2, stk. 3, at loven kun finder anvendelse på udlændinge omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Som følge af COVID-19-pandemien har regeringen indført en række indrejserestriktioner som led i indsatsen for at begrænse spredningen af COVID-19 i Danmark. De nuværende regler for indrejse i Danmark tager udgangspunkt i en opdeling af lande i "åbne lande" og "karantænelande". Opdelingen er baseret på objektive kriterier, som tager udgangspunkt i den

sundhedsmæssige situation i de pågældende lande og bygger på et forsigtighedsprincip. For personer med bopæl i såkaldte ”karantænelande”, der ikke opfylder kriterierne for at være et ”åbent land”, kræves et anerkendelsesværdigt formål med indrejse i Danmark. Hvis en person ikke opfylder betingelserne for indrejse i Danmark, kan personen nægtes indrejse.

## **7. Konsekvenser**

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige økonomiske konsekvenser. Det er endnu for tidligt at sige, hvad der forventes at kunne opnås enighed om mellem EU-landene, da der er meget forskellige tilgange til en fælles koordineret tilgang til COVID-19-relaterede rejserestriktioner. Såfremt henstillingen vedtages i den foreliggende form, og man fra dansk side vælger at følge den, vil det give udfordringer i forhold til den danske tilgang til indrejserestriktioner, hvor personer fra risikoområder nægtes indrejse.

## **8. Høring**

Grund- og nærhedsnotatet vil blive sendt i høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Det forventes, at medlemslandene overvejende vil være positive over for en mere koordineret tilgang til COVID-19-relaterede rejserestriktioner. Samtidig må der forventes at være et ønske fra medlemslandene om fortsat at kunne fastsætte nationale tiltag. Det er endnu for tidligt at sige, hvad der forventes at kunne opnås enighed om mellem EU-landene, da der er meget forskellige holdninger til en fælles koordineret tilgang til COVID-19-relaterede rejserestriktioner.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen er positivt indstillet over for at drøfte mulighederne for en tættere koordination af COVID-19-indsatsen i medlemslandene.

Det er vigtigt for regeringen, at medlemslandene sikres fleksibilitet til at træffe de nødvendige politiske og sundhedsmæssige beslutninger, herunder at fastsættelse af de konkrete indsatser mod COVID-19 fortsat sker i medlemslandene.

Regeringen vil indgå aktivt i arbejdet med rådshenstillingen med henblik på at sikre, at kriterierne har en rimelig sammenhæng og balance i forhold til de kriterier, som anvendes i den danske model. Herunder vil regeringen arbejde for, at der ligesom i den danske model tages højde for, at lande, der

tester meget, alt andet lige også vil have højere incidens. Det er tillige væsentligt, at data for testning på regionalt niveau foreligger i en tilstrækkelig kvalitet til, at det vil kunne anvendes i en risikovurdering. Samtidig vil regeringen arbejde for, at medlemslandene har fleksibilitet til at fastsætte de konkrete indsatser, herunder af kontrollensyn, hensyn til testkapacitet og hensyn til at minimere smittespredning.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.