

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Hen imod en faseinddelt og koordineret tilgang til genoprettelse af den frie bevægelighed og ophævelse af kontrollen ved de indre grænser — Covid-19

(2020/C 169/03)

I. INDLEDNING

Covid-19-pandemien har skabt en hidtil uset sundhedskrise i alle europæiske lande. Da der ikke fandtes en effektiv behandling eller en vaccine, og der fra februar 2020 var en eksponentiel vækst i antallet af smittede i Europa, traf mange EU-medlemsstater og associerede Schengenlande ⁽¹⁾ (herefter benævnt »medlemsstaterne«) vidtrækkende foranstaltninger i samfundet, herunder isolation og fysisk distancering. I næsten alle medlemsstaterne var restriktioner for den frie bevægelighed med det formål at beskytte folkesundheden — herunder midlertidig kontrol ved de indre grænser ⁽²⁾ — en del af disse foranstaltninger. Derudover er der siden Kommissionens henstillinger af 16. marts ⁽³⁾, 8. april ⁽⁴⁾ og 8. maj ⁽⁵⁾, som understøttes af en vejledning af 30. marts ⁽⁶⁾, ved EU's ydre grænser blevet indført restriktioner for ikkevæsentlige rejser.

De seneste uger har Kommissionen og medlemsstaterne i endnu højere grad fortsat koordineringen, den fælles indsats og udvekslingen af oplysninger. Dette har været med til at mildne virkningerne af disse restriktioner og gjort det muligt at genoprette visse dele af det indre markeds funktion, herunder leveringen af væsentlige varer og tjenesteydelser i hele Europa og fri bevægelighed i forbindelse med væsentlige grænseoverskridende rejser. I forbindelse med disse første foranstaltninger blev det tilstræbt at skabe balance mellem på den ene side målet om at forsinke spredningen af epidemien og mindske risikoen for et uforholdsmæssigt stort pres på sundhedssystemerne og på den anden side behovet for at begrænse de negative virkninger for den frie bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser.

Efterhånden som sundhedssituationen gradvis forbedres, bør denne balance ændres i retning af en tilbagevenden til ubegrænset fri bevægelighed for personer og genoprettelse af et Schengenområde, der fungerer efter forskrifterne, idet Schengenområdet er et af de væsentligste resultater af de europæiske integrationsbestrebelse. At ophæve restriktionerne er af afgørende betydning for den økonomiske genopretning. Begrænsninger i den frie bevægelighed og genindførelse af kontrol ved de indre grænser skader det indre marked og forhindrer, at forsyningskæderne fungerer gnidningsfrit. Dertil kommer, at sådanne tiltag skader den europæiske levevis i et EU, hvor borgerne frit kan passere grænserne, uanset om de er arbejdstagere, studerende, familiemedlemmer eller turister. Vi skal arbejde for at genskabe dette vigtige resultat af de europæiske integrationsbestrebelse.

Formålet med denne meddelelse er at opfordre medlemsstaterne til at iværksætte en proces med henblik på genåbning for ubegrænset passage af grænserne internt i EU. Genoprettelsen af den frie bevægelighed for personer og ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser skal ske trinvis, idet det er altafgørende, at der tages hensyn til borgernes liv og sundhed. Den primære betingelse for, at rejseaktiviteterne kan genoptages, vil være den epidemiologiske situation suppleret af en række foranstaltninger såsom sundhedssikkerhedsmæssige krav til forskellige transportformer med henblik på at mindske den sundhedsmæssige risiko. En genåbning af grænsetrafikken er en af forudsætningerne for at genskabe turismen og transportmulighederne.

Kommissionen fremlægger sammen med denne meddelelse en pakke af foranstaltninger med henblik på at få turismeøkosystemet tilbage på sporet, eftersom det er en af de økonomiske, samfundsmæssige og kulturelle drivkræfter i Europa. I denne meddelelse fastsættes det, hvordan den gradvise ophævelse af de nationale og de grænseoverskridende restriktioner i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling bør ledsages af en gradvis genindførelse af fri bevægelighed for europæere og ophævelse af kontrollen ved de indre grænser.

⁽¹⁾ De associerede Schengenlande er Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz.

⁽²⁾ Som anført i punkt 18 i Kommissionens retningslinjer C(2020) 1753 af 16.3.2020 kan medlemsstaterne genindføre midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Medlemsstaterne kan i en ekstrem kritisk situation konstatere et behov for at genindføre grænsekontrol som en reaktion på risikoen fra en smitsom sygdom. Medlemsstaterne skal underrette om genindførelsen af grænsekontrol i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 148 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 222.

⁽⁶⁾ Vejledning om gennemførelsen af de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU, om lettelsen af transitordningerne for hjemsendelse af EU-borgere og om virkningerne for visumpolitikken (C(2020) 2020 af 30.3.2020).

II. EN FÆLLES EUROPÆISK KØREPLAN

Den 15. april 2020 udsendte formanden for Europa-Kommissionen sammen med formanden for Det Europæiske Råd en fælles europæisk køreplan for ophævelse af covid-19-inddæmningsforanstaltningerne (herefter benævnt »den fælles køreplan«). Den indeholder en række henstillinger til medlemsstaterne med henblik på en gradvis afvikling af de trufne foranstaltninger, og der opfordres heri til at anvende en faseinddelt tilgang til at genindføre ubegrænset fri bevægelighed og ophæve den midlertidige kontrol ved de indre grænser, som de fleste medlemsstater foretager. Der planlægges også en fase 2, hvor restriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU via de ydre grænser ophører, hvilket Kommissionen løbende vurderer.

I den fælles køreplan opfordres Kommissionen til fortsat 1) at analysere **proportionaliteten af de foranstaltninger**, som medlemsstaterne træffer for at håndtere covid-19-pandemien, efterhånden som situationen udvikler sig, og 2) at anmode om ophævelse af foranstaltninger, der anses for at være uforholdsmæssige, navnlig når de har indvirkning på det indre marked. Også den fælles europæiske interesse i at nedtrappe covid-19-foranstaltningerne på en **koordineret måde** understreges. Ud over akut bekæmpelse af covid-19-pandemien og de umiddelbare konsekvenser heraf er det også nødvendigt, at de europæiske samfund og økonomier igen begynder at fungere normalt. Ophævelsen af rejserestriktionerne og kontrollen ved de indre grænser bør anskues i sammenhæng med ophævelsen af restriktionerne internt på medlemsstaternes område. Alle skridt skal tages med fuldt kendskab til risiciene for, at de kan forårsage en ny stigning i smittespredningen i samfundet, hvilket vil kræve genindførelse af strammere inddæmningsforanstaltninger. I den fælles køreplan anføres det desuden, at det vil være nødvendigt at være opmærksom på situationen i EU's nabolande. Kommissionen er i overensstemmelse med dens meddelelse om støtte til Vestbalkan til bekæmpelsen af covid-19 og genopretningen efter pandemien (7) parat til at knytte regionen tæt til gennemførelsen af den fælles køreplan.

I den fælles køreplan henvises der til tre spørgsmål, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om det er på tide gradvist at ophæve rejserestriktionerne og kontrollen ved de indre grænser: 1) epidemiologiske kriterier, 2) sundhedssystemernes kapacitet og 3) passende kapacitet til at overvåge situationen. På den baggrund præciseres det, at kontrollen ved de indre grænser og de underliggende rejserestriktioner, der på nuværende tidspunkt finder anvendelse, bør ophæves, når de epidemiologiske forhold er tilstrækkelig ensartede, og reglerne for fysisk distancering anvendes bredt og ansvarligt (8). I den fælles køreplan gentages det, at i forbindelse med den gradvise ophævelse af restriktionerne for den frie bevægelighed og genåbningen af grænserne bør der gives prioritet til grænssegængere og sæsonarbejdere, og enhver forskelsbehandling af mobile arbejdstagere i EU bør undgås (9).

III. OPHÆVELSE AF COVID-19-INDDÆMNINGSFORANSTALTNINGERNE VED DE INDRE GRÆNSER: KRITERIER OG FASER

Processen hen imod ophævelse af rejserestriktionerne og kontrollen ved de indre grænser vil kræve en afvejning af forskellige kriterier under hensyntagen til den specifikke epidemiologiske situation i de enkelte medlemsstater, som kan variere mellem områder og regioner. Det er vigtigt med et objektivt grundlag for at sikre, at restriktionerne ophæves på en ikkediskriminerende måde. De faser, Kommissionen foreslår, bør gennemføres på en koordineret måde. Det bør også ske på en fleksibel måde, bl.a. med mulighed for at genindføre visse foranstaltninger, hvis den epidemiologiske situation kræver det, eller for hurtigere at ophæve foranstaltningerne, hvis situationen tillader det. Tidsplanen for processen vil også blive påvirket af borgernes overholdelse af reglerne om fysisk distancering. Alle faser bør baseres på en vurdering af udviklingen i situationen og en konstant overvågning af kriterierne. Med henblik herpå vil koordineringsmekanismen i afsnit IV være afgørende for at sikre både gensidig tillid og operationel sammenhæng.

III.1. Kriterier

Ophævelsen af rejserestriktionerne og kontrollen ved de indre grænser skal baseres på en omhyggelig vurdering af den epidemiologiske situation i hele Europa og i de enkelte medlemsstater. I forbindelse med de foranstaltninger, der skal træffes på nationalt plan for gradvis at ophæve rejserestriktionerne, bør der tages hensyn til a) vurderingen af, om den epidemiologiske situation i medlemsstaterne begynder at konvergere, kombineret med b) behovet for at anvende inddæmningsforanstaltninger, herunder fysisk distancering, samtidig med at der skabes tillid i samfundet, og denne tillid opretholdes, og c) proportionaliteten, dvs. en afvejning af fordelene ved at opretholde generelle restriktioner i forhold til de

(7) COM(2020) 315 final.

(8) Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) vil i samarbejde med medlemsstaterne udarbejde et kort med regelmæssigt opdaterede epidemiologiske data på regionalt plan.

(9) Retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, vedtaget af Kommissionen den 30.3.2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0330%2803%29>

økonomiske og samfundsmæssige hensyn, herunder virkningerne for arbejdskraftens mobilitet og handelen på tværs af grænserne i EU ⁽¹⁰⁾. Disse kriterier vil muliggøre en faseindel, fleksibel og koordineret tilgang til ophævelsen af grænsekontrollen og rejserestriktionerne.

På grundlag af høringer i covid-19-informationsgruppen (Indre Anliggender) og under hensyntagen til den videnskabelige vejledning fra Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) anbefaler Kommissionen, at medlemsstaterne tager hensyn til følgende elementer og politiske overvejelser i forbindelse med ophævelsen af restriktionerne for den frie bevægelighed og kontrollen ved de indre grænser.

a) *Den epidemiologiske situation*

Inden for EU bør rejserestriktionerne først ophæves i områder med en sammenlignelig epidemiologisk situation baseret på vejledning fra ECDC, og hvor der er tilstrækkelig kapacitet med hensyn hospitaler, testning, kontrol og kontaktsporing. Dette er nødvendigt for at forebygge diskriminerende foranstaltninger og for at sikre, at der træffes foranstaltninger på en koordineret måde på tværs af EU. ECDC er desuden i samarbejde med medlemsstaterne ved at udvikle og vil løbende ajourføre et kort ⁽¹¹⁾ over omfanget af covid-19-smittede, bl.a. på regionalt plan (Nuts3-niveau). Med dette kort vil der blive fremlagt oplysninger på EU-plan, som myndighederne, transportvirksomheder og tjenesteydere kan anvende. Det er vigtigt, at medlemsstaterne stiller de nødvendige overvågningsoplysninger til rådighed for ECDC, således at kortet løbende kan ajourføres og anvendes af borgerne som en pålidelig referencekilde. Medlemsstaterne bør videregive de nødvendige oplysninger til ECDC eller via Udvalget for Sundhedssikkerhed for at sikre en så præcis, sammenlignelig og effektiv regional overvågning af smitteniveauet som muligt, herunder antallet af smittede, antallet af indlæggelser på intensivafdelinger og antallet af testede.

Det er nødvendigt, at situationen i de enkelte medlemsstater eller i subnationale regioner eller områder til enhver tid indgår som en del af intensive og løbende ajourførte kommunikationskampagner. Dette er nødvendigt for at sikre, at personer, der passerer grænserne, kan planlægge og handle på grundlag af gennemsigtige oplysninger og med fuldt kendskab til situationen, således at de hver især kan påtage sig deres individuelle ansvar for at følge de sundhedsmæssige anbefalinger, når de rejser. Kommissionen vil støtte denne kommunikationsindsats ved på sit websted løbende at offentliggøre bl.a. listen over de interne grænser, hvor der til enhver tid er kontrol ⁽¹²⁾.

b) *Inddæmningsforanstaltninger, herunder fysisk distancering*

En forudsætning for at ophæve rejserestriktionerne, bl.a. på tværs af grænserne, er, at det er muligt at sikre, at inddæmningsforanstaltningerne såsom fysisk distancering kan overholdes under hele rejsen, fra udrejsstedet til bestemmelsesstedet, herunder ved passage af grænser. Når det er sværere at sikre fysisk distancering, bør der indføres supplerende beskyttelsesforanstaltninger og andre foranstaltninger, der medfører et tilsvarende beskyttelsesniveau, jf. henstillingerne til transportsektoren og hotel- og restaurationsbranchen ⁽¹³⁾. I denne forbindelse er apps til kontaktsporing nyttige, og i overensstemmelse med den seneste vejledning fra Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) ⁽¹⁴⁾ og vejledning om apps til støtte for bekæmpelse af covid-19-pandemien i forbindelse med databeskyttelse ⁽¹⁵⁾ har Kommissionen og medlemsstaterne offentliggjort en protokol om principperne for interoperabilitet for at sikre, at godkendte apps, der frivilligt anvendes til kontaktsporing, fungerer på tværs af grænserne og er pålidelige, uanset hvor i Europa brugerne befinder sig ⁽¹⁶⁾.

Inddæmningsforanstaltningerne forventes at blive lempet som en del af en overordnet nedtrapningsstrategi, men der er behov for, at nogle foranstaltninger, herunder individuel fysisk distancering og organisatorisk distancering, opretholdes.

Alle medlemsstaterne bør opretholde individuelt målrettede foranstaltninger for at mindske risikoen for overførsel af virusset ⁽¹⁷⁾. Testning og forøgelse af testkapaciteten, kontaktsporing og brug af isolation og karantæne i tilfælde af mistanke om smitte med covid-19 er af allerstørste betydning. Medlemsstaterne kan også overveje at anvende testning — uanset om det er systematisk, tilfældig eller risikobaseret — som et middel til at holde øje med risikoen for fornyet spredning af virusset, når rejsende vender hjem.

⁽¹⁰⁾ F.eks. grænse- og sæsonarbejdere.

⁽¹¹⁾ <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

⁽¹²⁾ Se https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

⁽¹³⁾ C(2020) 3139 og C(2020) 3251.

⁽¹⁴⁾ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>.

⁽¹⁵⁾ C(2020) 2523 final af 16.4.2020.

⁽¹⁶⁾ Protocol on interoperability principles for voluntary contact tracing apps 13.5.2020.

⁽¹⁷⁾ Disse foranstaltninger bør omfatte: løbende information til offentligheden, som gentages, råd om isolation til personer med symptomer og kontakt med sundhedsvæsenet, håndhygiejne, åndedrætsetikette, fysisk distance mellem mennesker, brug af ansigtsmasker kan overvejes som et middel til kildekontrol (dvs. forhindre spredning af dråber fra smittede personer med eller uden symptomer).

ECDC vil med støtte fra Kommissionen og medlemsstaterne fortsætte med at indsamle relevante oplysninger fra medlemsstaterne for at få et overblik over inddæmningsforanstaltningerne, herunder foranstaltninger for fysisk distancering i medlemsstaterne.

Borgerne skal have mulighed for at beskytte sig selv og andre gennem ansvarlig adfærd. Dette kræver en koordineret tilgang til foranstaltningerne for fysisk distance i de medlemsstater, der er begyndt at ophæve rejserestriktionerne. Der skal så vidt muligt undgås en situation, hvor modstridende oplysninger resulterer i forvirring og manglende overholdelse af reglerne om fysisk distancering. Med henblik herpå kunne medlemsstaterne f.eks. sikre, at der findes et enkelt tilgængeligt websted, som rejsende på forhånd kan konsultere, og at borgere ved indrejsen på deres område automatisk får en SMS, der indeholder oplysninger om det nationale eller regionale informationssted for så vidt angår de særlige foranstaltninger og restriktioner, der gælder under covid-19-pandemien, samt oplysninger om, hvem der kan kontaktes, hvis en person begynder at udvise covid-19-relaterede symptomer.

c) *Økonomiske og samfundsmæssige hensyn*

Det indre marked udgør et fælles område. Forsyningskæderne og tjenesteyderne fungerer ikke inden for usynlige vægge, navnlig ikke i grænseregioner. De foranstaltninger, der er gennemført for at beskytte folkesundheden, er helt klart nødvendige, men de er forbundet med store økonomiske og samfundsmæssige omkostninger, og der bør derfor tages kraftigt hensyn til virkningerne for det indre marked. Navnlig i lyset af den hidtil usete fælles europæiske indsats for at puste nyt liv i økonomien skal restriktionerne være effektive og stå i et rimeligt til formålet og bør ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at inddæmme pandemien og beskytte folkesundheden.

De restriktioner, der er indført for at beskytte folkesundheden og bekæmpe covid-19-krisen, har generelt haft alvorlige økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser, bl.a. er efterspørgslen efter produkter og tjenesteydelser styrtdykket, hvilket har ført til, at visse sektorer er så godt som gået i stå, f.eks. det bredere turismeøkosystem, samt medført forstyrrelser i forsyningskæderne, arbejdstagernes frie bevægelighed og tjenesteydelser på tværs af grænserne.

I takt med at det lykkes for medlemsstaterne at mindske spredningen af virusset, bør de generelle restriktioner for den frie bevægelighed til og fra andre regioner eller områder i medlemsstater med en lignende overordnet risikoprofil erstattes af mere målrettede foranstaltninger som supplement til foranstaltninger til fysisk distancering og effektiv sporing og testning af alle formodede tilfælde. Det bør fortsat prioriteres at lempe de resterende restriktioner for passage af grænserne inden for nøgleområder som sundhedsvæsenet og samfundsmæssige og økonomiske aktiviteter, indtil der er genindført fri bevægelighed.

Dette er vigtigt, ikke kun for at bringe økonomien tilbage på sporet til fuld genopretning, men også af samfunds- og familiemæssige hensyn. Mange familier har gennemlevet lange perioder med adskillelse for at være med til at dæmme op for virusset. Ofte er borgerne ikke rejst hjem til deres familier for derved at yde deres bidrag til at bekæmpe krisen, uanset om det har været på hospitaler eller plejehjem eller i landbrugssektoren eller servicesektoren. Så snart den epidemiologiske situation tillader det, vil det være nødvendigt, at borgerne kan rejse sikkert og blive genforenet med deres familie.

Disse spørgsmål er blevet drøftet med medlemsstaternes repræsentanter, og følgende diagram opsummerer kriterierne og principperne for en koordineret tilgang.

Kriterier og principper for en koordineret tilgang til at ophæve restriktionerne for den frie bevægelighed og kontrollen ved de indre grænser

Økonomiske og samfundsmæssige hensyn:

Sikre gnidningsløs gennemrejse
Sundhedspersonale, grænsearbejdere og grænsegængere, sæsonarbejdere inden for landbruget, transportarbejdere

Vigtige familiemæssige årsager, repatriering
Prioritere transport af varer og levering af tjenesteydelser
Bygge- og anlægsaktiviteter samt fremstillingsvirksomhed
Andre økonomiske formål
Fritid og turisme (feriehuse, hoteller, parker)

Gradvis fremgangsmåde
Informationsudveksling
Klar kommunikation til alle interessenter og borgere
Proportionelle & ikkediskriminerende foranstaltninger
Konstant kontrol med foranstaltningerne
Opbygge gensidig tillid

Epidemiologiske forhold:

- ▶ Vedvarende fald i antallet af nye smittede /smitteraten, (netto-)hospitalsindlæggelser og antal patienter på intensivafdelinger
- ▶ De nationale sundhedssystemers kapacitet og beredskab
- ▶ Testning, kontaktsporing, isolation og karantæne

Inddæmning og fysisk distancering:

- Sundhedskontrol, hvis relevant
- Personlige værnemidler
- Teknologiske løsninger, f.eks. frivillig brug af interoperable, grænseoverskridende sporingsapplikationer (apps)
- Afstand mellem passagerer eller andre supplerende beskyttelsesforanstaltninger/ tilsvarende foranstaltninger
- Koordinering mellem udrejseland og bestemmelsesland for rejser med fly, færge osv.
- Omfattende overvågning

III.2. En faseinddelt tilgang

ECDC konkluderer i sin risikovurdering, at det kan medføre en pludselig stigning i smittespredningen i samfundet, hvis vi ophæver foranstaltningerne for hurtigt eller uden at koordinere med hinanden og uden at have den rette overvågningskapacitet og kapacitet i sundhedssystemet ⁽¹⁸⁾. Det er derfor, der bør lægges op til en gradvis ophævelse af rejserestriktionerne og grænsekontrollen, lige som de indenlandske restriktioner også bør lempes gradvist. Processen kan opdeles i tre faser under hensyntagen til kriterierne i afsnit III.1. Overgangen fra fase 0, som er den nuværende situation, til de næste faser bør finde sted på en fleksibel måde, om nødvendigt med stramninger undervejs, hvis den epidemiologiske situation forværres. Der bør i den forbindelse udarbejdes passende beredskabsplaner, som gør det muligt hurtigt at genindføre foranstaltninger eller lade dem ophæve tidligere end ventet afhængigt af, hvordan den epidemiologiske situation udvikler sig.

I forbindelse med den gradvise ophævelse af rejserestriktionerne kan det overvejes at tage hensyn til de praktiske fremskridt med at sikre fysisk afstand eller tilsvarende inddæmningsforanstaltninger på de områder, der er mest relevante for de rejsende, navnlig ved forskellige transportformer og former for indkvartering. Retningslinjerne for den gradvise genindførelse af transporttjenester og konnektivitet samt retningslinjerne for sundhedsprotokoller i hotel- og restaurationsbranchen, som blev vedtaget af Kommissionen sammen med denne meddelelse ⁽¹⁹⁾, omfatter konkrete elementer, som de kompetente myndigheder eller brancheorganisationer kan specificere yderligere, og som de økonomiske aktører kan iværksætte, såvel som foranstaltninger, der giver tilsvarende beskyttelsesniveauer i transportsektoren og turistsektoren. Der bør tages hensyn til den praktiske gennemførelse af disse retningslinjer og principper, når der træffes beslutning om at ophæve rejserestriktionerne og kontrollen ved de indre grænser.

Hvad specifikt angår **turismen og transportområdet**, bør der ved en gradvis ophævelse af rejserestriktionerne og kontrollen ved de indre grænser tages hensyn til de økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser af pandemien og dertil knyttede forebyggende foranstaltninger. Nye covid-19-retningslinjer ⁽²⁰⁾, -protokoller og -standarder kan sikre, at der er indført anvendelige og økonomisk overkommelige foranstaltninger, som står i et rimeligt forhold til og kan nedbringe risikoen ved at rejse: for forskellige former for passagertransport, biludlejning, lystsejls, forskellige typer indkvartering, hoteller og restaurationer, attraktioner, udstillinger osv. Når sådanne protokoller først er effektivt på plads, vil rejserestriktionerne kunne ophæves for disse transportformer og for visse typer turistaktiviteter, således at det bliver muligt at planlægge ferierejser, som nævnt i den fælles koreplan.

— **Fase 0: Den nuværende situation**

Covid-19-pandemien har fået mange medlemsstater til at indføre vidtrækkende foranstaltninger i samfundet, herunder isolation og fysisk distancering, med dramatiske konsekvenser for muligheden for at bevæge sig inden for et land og på tværs af grænser. Næsten alle medlemsstater har indført midlertidig grænsekontrol med henblik på at beskytte folkesundheden. Derudover er der siden Kommissionens vejledning af 30. marts ved EU's ydre grænser blevet indført restriktioner for ikkevæsentlige rejser.

For at afhjælpe de alvorlige problemer, der er opstået som følge af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser og rejserestriktionerne, og for at begrænse konsekvenserne for det indre markedes funktion har Kommissionen mobiliseret alle de nødvendige ressourcer og sørget for koordinering på EU-plan. Kommissionen har ydermere fremlagt praktiske retningslinjer med henblik på at sikre den fortsatte strøm af nødvendige varer i hele EU via grønne baner, lette transport med luftfragt og garantere udøvelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed ⁽²¹⁾.

I mange dele af EU udføres kritiske erhverv af personer, der bor i én medlemsstat, men arbejder i en anden. De begrænsninger af passagen af grænserne, som medlemsstaterne har indført, skaber derfor yderligere vanskeligheder og kan være til hinder for indsatsen for at bekæmpe covid-19-krisen. Selv om situationen er blevet bedre, siden retningslinjerne om udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed blev vedtaget, er der fortsat store problemer med at passere visse indre grænser. Medlemsstaterne bør derfor give arbejdstagere, især transportarbejdere, grænsegængere, udstationerede og sæsonarbejdere, samt tjenesteudbydere mulighed for at passere grænserne og sikre dem uhindret adgang til deres arbejdssted ⁽²²⁾. Dette bør også gælde, hvis sådanne arbejdstagere og tjenesteudbydere kun passerer gennem en medlemsstat. Medlemsstaterne bør også videreformidle behovet for at yde passende sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse til arbejdsgiverne.

⁽¹⁸⁾ ECDC's risikovurdering.

⁽¹⁹⁾ C(2020) 3139 og C(2020) 3251.

⁽²⁰⁾ C(2020) 3139.

⁽²¹⁾ På dette websted findes et overblik over alle retningslinjerne https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_da

⁽²²⁾ En ikkeudtømmende liste over de kritiske erhverv kunne f.eks. være dem, der findes i punkt 2 i »retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed«, som blev vedtaget af Kommissionen den 30.3.2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

Kommissionen arbejder tæt sammen med Europa-Parlamentet og Rådet om hurtigst muligt at færdiggøre den igangværende revision af reglerne for koordinering af de sociale sikringsordninger (forordning (EF) nr. 883/2004 og (EF) nr. 987/2009), som skal afsluttes hurtigt for at sikre, at mobile arbejdstagere, der er påvirket af krisen og navnlig grænselukningerne, kan forlade sig på et velfungerende system til koordinering af de sociale sikringsordninger med moderne regler, der i højere grad garanterer deres rettigheder.

Kommissionens retningslinjer, som er nævnt ovenfor, har i væsentlig grad afbødet restriktionernes indvirkning på det indre marked og den frie bevægelighed, og de bør derfor finde anvendelse, indtil kontrollen ved de indre grænser og de generelle rejserestriktioner er blevet ophævet.

— **Fase 1: Hen imod en genoprettelse af den frie bevægelighed ved delvis ophævelse af restriktionerne og kontrollen ved de indre grænser**

Rejserestriktionerne og grænsekontrollen bør gradvist ophæves **i hele EU**, hvis den nuværende positive tendens i den epidemiologiske udvikling på tværs af Europa fortsætter, navnlig når smittetrykket bliver tilstrækkeligt lavt. Hvis dette ikke umiddelbart er muligt, bør rejserestriktionerne og grænsekontrollen ophæves for **regioner, områder og medlemsstater** med en positiv udvikling og en epidemiologisk situation, der er tilstrækkelig ensartet. Hvis den epidemiologiske situation er mindre ensartet, kan der anvendes supplerende beskyttelsesforanstaltninger og andre foranstaltninger samt mere overvågning.

Det første skridt for at gøre dette muligt vil være, at den indenlandske epidemiologiske situation giver mulighed for at lempe de indenlandske begrænsninger af den frie bevægelighed. For grænseoverskridende transport vil retningslinjerne for sikkerhedskravene til forskellige transportformer også skulle være opfyldt, jf. retningslinjerne for den gradvise genindførelse af transporttjenester og konnektivitet, og der kan sikres kontrol, hvis den epidemiologiske situation er mindre ensartet. Hvis en medlemsstat beslutter at tillade rejser til dens område eller til specifikke regioner og egne inden for dens område, bør den gøre dette på en ikkediskriminerende måde og tillade adgang fra alle regioner og lande i EU med lignende epidemiologiske forhold.

Hvis det endnu ikke er besluttet at ophæve kontrollen ved de indre grænser fuldt ud, er der andre skridt, der kan tages, for at påbegynde processen med at ophæve restriktionerne, som f.eks. at erstatte systematisk grænsekontrol med grænsekontrol baseret på risikovurderinger eller på lokale politiforanstaltninger.

Ophævelsen af restriktionerne for den frie bevægelighed og grænsekontrollen vil bl.a. kræve tæt koordinering mellem medlemsstaterne. Alle medlemsstater skal underrettes forud for indførelsen af eventuelle nye ordninger, og det skal altid fremgå klart, at eventuelle selektive beslutninger om at begrænse rejser til eller fra specifikke områder inden for en medlemsstat er truffet på et fuldstændigt objektivi grundlag: alle tilbageværende restriktioner bør udelukkende bevares på grundlag af hensynet til folkesundheden, og de bør være udformet på en måde, der står i rimeligt forhold til målet og ikke er diskriminerende. Hvis en medlemsstat beslutter at ophæve sine restriktioner for rejser til og fra en anden medlemsstat, region eller et område i en medlemsstat, skal beslutningen gælde uden diskrimination for alle EU-borgere og alle indbyggere i den pågældende medlemsstat uanset deres nationalitet, og beslutningen bør gælde for alle dele af Unionen i en lignende epidemiologisk situation. Ophævelsen af grænsekontrollen bør ikke være begrænset til nabomedlemsstater på grund af deres geografiske nærhed, men være baseret på sammenlignelige epidemiologiske forhold og indførelsen af sundhedsrelaterede retningslinjer i regioner uanset deres geografiske nærhed. Der bør sikres gnidningsløs gennemrejse til både erhvervsmæssige og personlige formål.

Det bør være muligt at rejse gnidningsfrit og sikkert med henblik på erhvervsmæssige formål, men dette er også vigtigt af **personlige årsager, som f.eks. for at kunne besøge familie**. Krisen har medført, at familiemedlemmer i lange perioder har været adskilt i forskellige medlemsstater, og mange af dem har ydet væsentlige bidrag til bekæmpelsen af virusset. For at anerkende disse bidrag er det vigtigt at give familierne mulighed for at genforenes sikkert på tværs af medlemsstater i en sammenlignelig epidemiologisk situation.

— **Fase 2: Generel ophævelse af restriktionerne og kontrollen ved de indre grænser**

Denne sidste fase, som kan iværksættes, når den epidemiologiske situation på tværs af EU er tilstrækkelig positiv og ensartet, vedrører ophævelsen af alle covid-19-relaterede restriktioner og al kontrol ved de indre grænser, samtidig med at de nødvendige sundhedsforanstaltninger bevares (personlig hygiejne, fysisk distancering osv.) inden for (dele af) en medlemsstats område, og der fortsat gennemføres omfattende informationskampagner. Det vil fortsat være sådan, at sikkerhedsretningslinjer for forskellige former for transport og indkvartering skal efterleves, for at den frie bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser kan genoprettes fuldt ud.

IV. KOORDINERINGSMEKANISME

Selv om Kommissionen kan spille en støttende og koordinerende rolle i forberedelsen af beslutninger om at ophæve restriktionerne for den frie bevægelighed og kontrollen ved de indre grænser, er det medlemsstaterne, der skal vurdere situationen i deres land på grundlag af ovennævnte kriterier og beslutte at ophæve restriktionerne. Ligesom ved beslutningerne om at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser, bør beslutninger om at ophæve kontrollen træffes i samråd med de andre medlemsstater, navnlig med dem, som er direkte påvirket af en sådan ophævelse.

Siden begyndelsen af udbruddet har Kommissionen og medlemsstaterne jævnlig udvekslet oplysninger og god praksis i forskellige fora, herunder på teknisk plan via covid-19-informationsgruppen (Indre Anliggender) og på politisk plan via jævnlige videokonferencemøder, som Kommissionen har arrangeret. Det er af allerstørste vigtighed at bevare en tæt koordinering mellem medlemsstaterne baseret på gensidig tillid, og at arbejde sammen mod fælles mål, og det bør være en del af en gradvis tilgang. Kommissionen vil derfor fortsat stille disse fora til rådighed for den slags udvekslinger med henblik på at lette og forberede beslutningsprocessen i forbindelse med en koordineret og faseindelert ophævelse af restriktionerne for den frie bevægelighed og kontrollen ved de indre grænser.

I forbindelse med en exitstrategi bør udvekslingen af oplysninger og opfølgningen på koordineringen i covid-19-informationsgruppen øges for at sikre en målrettet og konsekvent tilgang til ophævelsen af restriktionerne for den frie bevægelighed og kontrollen ved de indre grænser i overensstemmelse EU's regler og principper, samtidig med at de involverede lande sikres den nødvendige fleksibilitet.

For ikke at skulle oprette en ny koordineringsmekanisme eller -platform foreslår Kommissionen, at udarbejdelsen af konkrete anbefalinger foretages inden for eksisterende velfungerende rammer. De kunne f.eks. foretages inden for rammerne af EU's integrerede mekanisme for politisk kriserespons (IPCR), som nu er fuldt ud aktiveret. Rådet kunne intensivere den uformelle koordinering mellem medlemsstaterne og Kommissionen bl.a. med henblik på at udarbejde målrettede henstillinger. Kommissionen vil naturligvis fortsat spille sin institutionelle rolle ved bl.a. at lette udvekslingen af oplysninger og bedste praksis på teknisk plan.

V. KONKLUSION

Denne meddelelse viser en vej frem for at understøtte medlemsstaternes indsats med henblik på at ophæve restriktionerne for den frie bevægelighed og kontrollen ved de indre grænser. Eftersom krisen som følge af covid-19-pandemien er dynamisk og i konstant udvikling, vil udvekslingen af oplysninger mellem Kommissionen og medlemsstaterne fortsætte på teknisk plan og blive fulgt op på politisk plan, når det er nyttigt. Som understreget i den fælles køreplan vil der blive anvendt en nøje afpasset, koordineret og gradvis tilgang. Kommissionen vil også fortsætte med at analysere proportionaliteten af de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at håndtere covid-19-pandemien og som vedrører de indre og de ydre grænser og rejserestriktionerne, og den vil gribe ind for at anmode om ophævelse af foranstaltninger, der anses for ikke at stå i rimeligt forhold til målet.

Selv om det står klart, at beslutningen om at genoprette den frie bevægelighed ved at ophæve grænsekontrollen og rejserestriktionerne er ømtålelig, er den en væsentlig del af den gradvise ophævelse af de restriktioner, der på nuværende tidspunkt gælder for borgere og virksomheder. Hvis processen forsinkes mere end nødvendigt af hensyn til folkesundheden, vil det ikke alene udgøre en tung byrde i forbindelse med det indre markedes funktion, men også for de millioner af EU-borgere, som er blevet afskåret fra fordelene ved den frie bevægelighed, som er et af Den Europæiske Unions vigtigste resultater. Det er en vigtig forudsætning for genopretningen af EU's økonomier, og især for det vigtige turismeøkosystem og transportsektoren, at vi genskaber et velfungerende indre marked.

Kommissionen er parat til at samarbejde med medlemsstaterne inden for covid-19-informationsgruppen (Indre Anliggender) og den integrerede mekanisme for politisk kriserespons med henblik på at bane vejen hen imod fase 1 og 2 så hurtigt som omstændighederne tillader det, og med det overordnede mål at genskabe et Schengenområde, der fungerer efter forskrifterne, og vende tilbage til en situation med ubegrænset, grænseløs, fri bevægelighed for personer, arbejdstagere, varer og tjenesteydelse inden for EU.