



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 19. maj 2021  
Kontor: Koordinationskontoret  
Sagsbeh: Nina Lentz  
Sagsnr.: 2020-0971-0003  
Dok.: 1981843

## GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

### Kommissionens forslag til ændring af henstilling om de midlertidige restriktioner for ikke-væsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner

Nyt notat.  
KOM(2021) 232

#### 1. Resumé

Kommissionen fremlagde den 3. maj 2021 et forslag til ændring af Rådshenstilling (EU) 2020/912 af 30. juni 2020 om de midlertidige restriktioner for ikke-væsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner. Forslaget indeholder følgende tre centrale elementer:

- Færdigvaccinerede: Færdigvaccinerede personer fra tredjelande og deres børn tillades indrejse.
- Hæve incidensgrænsen: Incidensgrænsen for optagelse EU-listen hæves fra 25 til 100 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage.
- "Nødbremsemekanisme": Introduktion af en "nødbremsemekanisme" for at imødegå risikoen for spredning af nye virusvarianter af interesse eller bekymring.

Kommissionen har en ambition om et hurtigt forhandlingsforløb således, at ændringsforslaget kan træde i kraft forud for sommerperioden. Regeringen er grundlæggende positivt indstillet over for ændringsforslaget, som flugter med ændringerne af de danske rejserestriktioner, der lægges op til i en po-

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

*litiske aftale om genåbningen af rejseaktiviteterne af 13. april 2021. Rådshenstillingen er omfattet af retsforbeholdet, men udgør en udbygning af Schengenreglerne, om end den er af ikke-bindende karakter. Danmark skal derfor inden seks måneder efter en eventuel vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre retsakten. Da henstillingen ikke er en bindende retsakt, vil Danmarks eventuelle gennemførelse af ændringsforslaget ikke føre til folkeretlig forpligtelser for Danmark. Henstillingen vil således også efter en eventuel vedtagelse af ændringsforslaget fortsat få samme status for Danmark, som den har for de øvrige medlemslande. Danmark har truffet afgørelse om at gennemføre rådshenstillingen.*

## **2. Baggrund**

Kommissionen har ved KOM(2021) 232 af 3. maj 2021 fremsendt forslag om ændring af Rådets henstilling (EU) 2020/912 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner. Forslaget er oversendt til Rådet den 6. maj 2021 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 77, stk. 2, litra b og e samt artikel 292, 1. og 2. pkt. og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Henstillingen er ikke bindende. Ændringsforslaget ændrer ikke herved.

Da forslaget således er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, er forslaget omfattet af retsforbeholdet, hvorfor Danmark i henhold til protokol nr. 22 til Lissabontraktaten om Danmarks stilling ikke deltager i vedtagelsen af forslaget og retsakten finder ikke anvendelse i Danmark, jf. protokollens artikel 2. Da forslaget imidlertid udbygger Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre retsakten i dansk ret. Da henstillingen ikke er en bindende retsakt, vil Danmarks eventuelle gennemførelse af ændringsforslaget ikke føre til folkeretlig forpligtelser for Danmark. Henstillingen vil således også efter en eventuel vedtagelse af ændringsforslaget fortsat få samme status for Danmark, som den har for de øvrige medlemslande.

Den 30. juni 2020 vedtog Rådet henstilling 2020/912 om de midlertidige restriktioner for ikke-væsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner. Med henstillingen opstilledes en model for en koordineret tilgang til gradvis ophævelse af indrejserestriktioner for personer med bopæl i tredjelande. Modellen indebærer, at tredjelande, der opfylder de i henstillingen opstillede kriterier, optages på EU-listen i henstillingens bilag 1.

Medlemslandene kan åbne for tredjelande, der fremgår af listen. Medlemslandene beslutter selv, i hvilket omfang der åbnes op for lande på listen, men bør ikke åbne for lande, der ikke er opført på listen. Hensynet bag henstillingen er at sikre, at der er enighed om fælles tilgang i forhold til, hvem der tillades indrejse ved de ydre grænser, med henblik på dermed at kunne sikre den fri bevægelighed inden for EU- og Schengenområdet.

Rådshenstillingen blev ændret Rådets henstilling (EU) 2021/132 af 2. februar 2021, hvorved kriterierne for optagelse på EU-listen blev opdateret for at tage hensyn til nye, bekymrende virusvarianter.

Kommissionens ændringsforslag af 3. maj 2021 har til formål at sikre, at der i rådshenstillingen tages højde for, at vaccineudrulningen flere steder i verden går den rigtige retning. Forslaget lægger desuden op til, at der tages højde for den epidemiologiske smitteudvikling på globalt plan, herunder de nye, mere bekymrende virusvarianter, samt et højere testniveau.

### **3. Formål og indhold**

Den 30. juni 2020 vedtog Rådet henstilling 2020/912 om de midlertidige restriktioner for ikke-væsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner. Med henstillingen opstilledes en model for en koordineret tilgang til gradvis ophævelse af indrejserestriktioner for personer med bopæl i tredjelande. Modellen indebærer, at tredjelande, der opfylder de i henstillingen opstillede kriterier, optages på EU-listen i henstillingens bilag 1. Medlemslandene kan åbne for tredjelande, der fremgår af listen. Medlemslandene beslutter selv, i hvilket omfang der åbnes op for lande på listen, men bør ikke åbne for lande, der ikke er opført på listen. Hensynet bag er at sikre fælles tilgang i forhold til, hvem der tillades indrejse ved de ydre grænser med henblik på dermed at kunne sikre den fri bevægelighed inden for EU- og Schengenområdet.

Rådshenstillingen blev ændret ved Rådets henstilling (EU) 2021/132 af 2. februar 2021, hvorved kriterierne for optagelse på EU-listen blev opdateret for at tage hensyn til nye, bekymrende varianter.

Kommissionens ændringsforslag af 3. maj 2021 har til formål at tilpasse den tilgang, der er fastsat i Rådets henstilling (EU) 2020/912, til den uensartede udvikling i den epidemiologiske situation i tredjelande. Fremkomsten og spredningen af virusvarianter, der skal holdes ekstra øje med ("variants of interest") og virusvarianter, der giver anledning til bekymring ("variants of concern") giver i nogle regioner og tredjelande grundlag for bekymring. Samtidig

tyder udrulningen af covid-19-vaccinationskampagner i tredjelande og den deraf følgende gunstige virkning med hensyn til at begrænse spredningen af virusset på, at der er anledning til at lempe rejserestriktionerne, navnlig for personer, der allerede er vaccineret. Kommissionen lægger på baggrund af disse to aspekter herefter op til følgende tre centrale ændringer af den nuværende tilgang til indrejse fra tredjelande.

Færdigvaccinerede: Kommissionen foreslår, at medlemslandene bør opheve de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU for færdigvaccinerede personer fra tredjelande, og at børn bør kunne indrejse med deres vaccinerede forældre på betingelse af, at de er testet negative for covid-19 med en PCR-test. Der er lagt op til, at ophævelsen af de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU bør gælde for personer, der er færdigvaccineret med en EMA-godkendt vaccine, dog med mulighed for at anvende samme tilgang for personer, der er færdigvaccinerede med en vaccine fra WHO's nøddliste.

For så vidt angår dokumentationskravene til vaccinecertifikater fra tredjelande, fremgår det af forslaget, at medlemslandene bør sidestille tredjelandes vaccinationscertifikater, der er omfattet af en gennemførelsesakt vedtaget af Kommissionen i henhold til forordningen om det Digitale Grønne Certifikat. Der henvises til grund- og nærhedsnotat for KOM(2021) 130 endelig samt KOM(2021) 0140. Da den nævnte forordning endnu ikke er trådt i kraft, lægger Kommissionen op til, at medlemslandene indtil ikrafttrædelsen træffer afgørelse om accept af tredjelandes vaccinationscertifikater i henhold til national lovgivning.

Hæve incidensgrænsen: Kommissionen foreslår at hæve incidensgrænsen for, hvornår et tredjeland kan komme på EU-listen fra det nugældende 25 til 100 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage. Ud fra en 7-dages incidensgrænse, som anvendes i Danmark, lægger Kommissionen således op til at overgå fra 12,5 til 50 nysmittede per 100.000 indbyggere over 7 dage. Det bemærkes, at der i formandsskabets kompromisforslag er lagt op til en incidensgrænse på 75 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage.

"Nødbremsemekanisme": Endelig foreslår Kommissionen, at der introduceres en "nødbremsemekanisme" med henblik på, at medlemslandene hurtigt kan reagere og indføre midlertidige restriktioner over for indrejse fra tredjelande, hvor den epidemiologiske situation forværres hurtigt, eller der opdages nye varianter af interesse eller bekymring.

Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) får i den forbindelse til opgave at vurdere varianternes karakteristika på baggrund af bl.a. en variants evne til at omgå immunforsvaret. Kommissionen anbefaler i den forbindelse, at der – uagtet at man har aktiveret nødbremsen over for et tredjeland og dermed indført rejserestriktioner over for indrejsende fra det pågældende land – bør være en begrænset persongruppe, som fortsat tillades indrejse, f.eks. sundhedspersonale, transportører samt passagerer i transit. Kommissionen anbefaler i givet fald, at nævnte persongruppe, uanset om de er vaccinerede, i givet fald bør pålægges test- og isolationskrav ved indrejse.

#### Formandskabets foreløbige kompromisforslag

Formandskabet har på baggrund af drøftelser i Rådet den 4. maj 2021 samt skriftlige bemærkninger til ændringsforslaget fra medlemslandene fremsendt et kompromisforslag til Kommissionens ændringsforslag den 11. maj 2021. Kompromisforslagets centrale elementer indeholder en fremhævelse af, at medlemslandene i princippet bør ophæve indrejserestriktioner over for færdigvaccinerede fra tredjelande i samme omfang som vaccinerede personer fra EU- eller Schengenlande, at medlemslandene bør aktivere nødbremsen og iværksætte midlertidige restriktioner over for al indrejser i EU fra tredjelande, hvor den epidemiologiske situation forværres hurtigt, eller der opdages nye varianter af interesse eller bekymring, samt at ECDC skal overvåge, kortlægge samt jævnlige offentliggøre et kort over tredjelande med bekymrende virusvarianter eller varianter af interesse.

Formandskabet kompromisforslag blev drøftet på IPCR den 12. maj 2021, og på baggrund af disse drøftelser blev et revideret udkast af kompromisforslaget fremsendt den 13. maj 2021. Det bemærkes, at der i det reviderede kompromisforslag er lagt op til en incidensgrænse på 75 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage.

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

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

## **7. Konsekvenser**

Forslaget til ændring af rådshenstilling har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. En vedtagelse af ændringsforslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark, idet beslutning om indførelse og ophævelse af rejserestriktioner som følge af covid-19 fortsat er overladt til medlemslandene.

Forslaget til ændring af rådshenstilling er omfattet af retsforbeholdet, men da det udgør en udbygning af Schengenreglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af henstillingen skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre ændringen. Rådshenstillingen udgør en ikke-bindende retsakt, dvs. alene en anbefaling. Ændringsforslaget ændrer ikke herved.

## **8. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

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

Der er generelt opbakning blandt medlemslandene til Kommissionens ændringsforslag.

Forslaget blev fremlagt for Rådet på IPCR-møde den 4. maj 2021 til første drøftelse, hvor der blev sporet bred opbakning til forslaget. Forslaget blev endvidere behandlet i COREPER den 5. maj 2020, hvor der ligeledes blev givet udtryk for bred opbakning til forslaget blandt medlemslandene. Formandskabet kompromisforslag blev drøftet på IPCR den 12. maj 2021, og på baggrund af disse drøftelser blev et revideret udkast af kompromisforslaget fremsendt den 13. maj 2021.

## **10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning**

Regeringen er positiv over for ændringsforslaget, som overordnet flugter med ændringerne af de danske rejserestriktioner, der lægges op til i den politiske aftale om en gradvis genåbningen af rejseaktiviteterne af 13. april 2021.

Regeringen er positiv indstillet over for Kommissionens forslag om at tage højde for tredjelande, der som blandt andet USA og Storbritannien er langt med vaccineudrulningen. Kommissionens forslag om at tillade indrejse for færdigvaccinerede tredjelandsborgere flugter godt med ændringerne af de danske rejserestriktioner, som blev gennemført den 1. maj 2021 med fase 2

i aftale om genåbningen af rejseaktiviteterne, hvor færdigvaccinerede personer med bopæl i EU- eller Schengenlande undtages fra rejserestriktionerne. Hvad angår Kommissionens forslag om at indføre en ”nødbremsemekanisme”, svarer dette ligeledes i store træk til den røde landekategori i den danske model, hvorfor regeringen ligeledes er positivt indstillet over for dette initiativ.

For så vidt angår Kommissionens forslag om at hæve incidensgrænsen til 100 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage, flugter forslaget med ændring af den danske incidensgrænse, der blev gennemført den 14. maj 2021 med fase 3 i aftalen om genåbningen af rejseaktiviteterne.

For regeringen er det fortsat vigtigt, at rådshenstillingen hviler på frivillighed – dels ift. hvilke tredjelande, medlemslandene vil åbne op for, dels ift. at de konkrete indsatser på rejseområdet træffes i medlemslandene, herunder også for så vidt angår færdigvaccineredes indrejsemuligheder. Der tages højde for dette i både Kommissionens ændringsforslag og Formandskabets kompromisforslag.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Kommissionens forslag til henstilling om de midlertidige restriktioner for ikke-essentielle rejser ind i EU (forberedelse af (EU) 2020/912 af 30. juni 2020) blev forelagt skriftligt til orientering for Folketingets Europaudvalg den 1. juli 2020, ligesom at udvalget den 4. marts 2021 blev mundtligt orienteret om rådshenstilling (EU) 2021/132 af 2. februar 2021, som ændrer i rådshenstilling (EU) 2020/912 af 30. juni 2020.