



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 2. juni 2021
Kontor: Koordinationskontoret
Sagsbeh: Nina Lentz
Sagsnr.: 2021-0039-0433
Dok.: 2000370

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Kommissionens forslag til ændring af Rådets henstilling 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien

Nyt notat.

COM (2021) 0294

1. Resumé

Kommissionen har den 31. maj 2021 fremsat forslag til ændring af Rådets henstilling 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien. I lyset af den forbedrede epidemiologiske situation i EU samt den kommende udrulning af det europæiske coronapas foreslår Kommissionen bl.a. følgende justeringer til rådshenstillingen:

- *Hæve incidensgrænserne: Incidensgrænsen for "orange" områder hæves fra 50 til 75 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage, hvis testpositivprocenten er over 4 pct. Incidensgrænsen for "røde" områder foreslås i overensstemmelse hermed hævet fra et spænd på 50-150 til 75-150 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage.*
- *Koordinering af fælles rejserestriktioner: Konkretisering af, hvilke restriktioner medlemslandene bør anvende over for indrejsende fra områder kategoriseret som bl.a. orange eller røde samt områder med virusvarianter af bekymring eller interesse.*

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

- *Færdigvaccinerede og tidligere smittede personer: Færdigvaccinerede og tidligere smittede personer bør fritages for indrejserestriktioner, dog medmindre disse indrejser fra bl.a. områder med virusvarianter af bekymring eller interesse.*
- *"Nødbremsemekanisme": Introduktion af en "nødbremsemekanisme" for indrejse fra "mørkerøde" områder eller områder med virusvarianter af bekymring eller interesse.*

Regeringen er positiv indstillet over for ændringsforslaget, som understøtter brugen af det europæiske coronapas (EU Digital Covid Certificate) og som overordnet flugter med ændringerne af rådshenstillingen (EU) 2020/912 af 30. juni 2020 om de midlertidige restriktioner for ikke-væsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner, som blev vedtaget den 20. maj 2021 (rådshenstilling (EU) 2021/ 816).

2. Baggrund

Kommissionen har den 31. maj 2021 fremsat forslag om ændring af Rådets henstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien. Forslaget blev oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 2. juni 2021. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten for den Europæiske Unions Funktionsmåde, navnlig artikel 21, stk. 2, artikel 168, stk. 6, og artikel 292. Forslaget skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal. Henstillingen er ikke bindende, og ændringsforslaget ændrer ikke herved.

3. Formål og indhold

1. Rådshenstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien har til formål at sikre en koordineret tilgang blandt de medlemslande, der enten påtænker at indføre eller har indført restriktioner for den frie bevægelighed af hensyn til folkesundheden.

Ifølge rådshenstillingen kræver en koordineret tilgang mellem medlemslandene 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 henstillingen opererer man med et ”trafiklyssystem”, hvor lande eller områder klassificeres som grøn, orange, rød, mørkerøde eller grå baseret på følgende tærskelværdier:

- **Grøn**, hvis det samlede antal bekræftede covid-19-tilfælde over 14 dage er på under 25, og andelen, som tester positivt for covid-19, er under 4 %
- **Orange**, hvis det samlede antal bekræftede covid-19-tilfælde over 14 dage er på under 50, men andelen, som tester positivt for covid-19, er 4 % eller derover, eller hvis det samlede antal bekræftede covid-19-tilfælde over 14 dage er på mellem 25 og 150, mens andelen, som tester positivt for covid-19, er under 4 %
- **Rød**, hvis det samlede antal bekræftede covid-19-tilfælde over 14 dage ligger mellem 50 eller 150, og andelen, som testes positiv for covid-19, er 4 % eller derover, eller hvis det samlede antal bekræftede covid-19-tilfælde over 14 dage er over 150, men mindre end 500
- **Mørkerød**, hvis det samlede antal bekræftede covid-19-tilfælde over 14 dage er på 500 eller derover.
- **Grå**, Hvis der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til at vurdere de fælles tærskelværdier eller hvis testfrekvensen er på 300 eller færre covid-19-test pr. 100 000 indbyggere.

Rådshenstillingen blev ændret ved henstilling (EU) 2021/119 af 1. februar 2021 med henblik på at skærpe indsatsen i lyset af de fortsatte udfordringer med stigende smitte på europæisk plan samt sikre, at der i indsatsen var fokus på udfordringerne med mutationer af COVID-19, herunder særligt fokus på varianter med øget overførbarehed og dødelighed. Ændringen indebar bl.a. indførelsen af den mørkerøde farvekategori.

2. Kommissionens ændringsforslag af 31. maj 2021 har til formål at understøtte brugen af det europæiske coronapas, samt afspejle ændringerne i den reviderede rådshenstilling (EU) 2020/912 af 30. juni 2020 om de midlertidige restriktioner for ikke-væsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner, som blev vedtaget den 20. maj 2021 (rådshenstilling (EU) 2021/ 816).

Kommissionens ændringsforslag skal desuden ses i lyset af den positive udvikling i den epidemiologiske situation, der finder sted i EU i øjeblikket, som i høj grad skyldes en effektiv udrulning af vaccinationskampagner i EU.

Kommissionens anfører således i sit forslag, at der bør foretages en koordineret indsats mod en gradvis ophævelse af begrænsninger for fri bevægelighed, men at der dog fortsat bør holdes øje med virusvarianter af bekymringer eller interesse, og at disse bør tages i betragtning af medlemsstaterne i forbindelse med eventuel indførelse af rejserestriktioner.

Kommissionen foreslår følgende justeringer til rådshenstilling (EU) 2020/1475:

Hæve incidensgrænserne: Kommissionen foreslår, at incidensgrænsen for ”orange” områder hæves fra 50 til 75 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage, hvis testpositivprocenten er over 4 pct. Ud fra en 7-dages incidensgrænse, som anvendes i Danmark, lægger Kommissionen således op til at overgå fra 25 til 37,5 nysmittede per 100.000 indbyggere over 7 dage. Grænsen på 150 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage, hvis testpositivprocenten er under 4 pct., fastholdes.

Incidensgrænsen for ”røde” områder foreslås i overensstemmelse hermed hævet fra et spænd på 50-150 nysmittede per 100.000 indbyggere over 14 dage til 75-150.

Kriterier af relevans for indførelse af rejserestriktioner: De fælles kriterier, som medlemslandene tager i betragtning ved vurderingen af indførelse af rejserestriktioner (teststrategier, tendenser og forekomsten af bekymrende varianter i det pågældende land, der påtænkes at indføre restriktioner overfor samt den epidemiologiske situation på medlemslandets eget område), foreslås suppleret med følgende to kriterier: Omfanget af vaccinerede generelt – dvs. også på medlemslandet eget område – og den heraf afledt beskyttelse af bl.a. sårbare/udsatte grupper, samt forekomsten af virusvarianter af bekymring eller interesse generelt. Der lægges endvidere op til, at medlemslandene bør inddrage data fra ECDC vedrørende udbredelsen af bekymrende varianter eller varianter af interesse i EU- og Schengenområdet, og i den forbindelse leve op til det af ECDC anbefalede sekventeringsniveau på 10 pct. eller 500 sekventeringer i gennemsnit pr. uge.

Koordinering af rejserestriktioner: Kommissionen lægger op til en konkretisering af, hvilke restriktioner medlemslandene bør anvende over for indrejsende fra ”orange” og ”røde” områder. Henstillingen har hidtil ikke sondret mellem mulige restriktioner over for ”orange” og ”røde” områder.

Medlemslandene kan, såfremt det findes nødvendigt, pålægge indrejsende fra ”orange” områder at fremvise en negativ COVID-19-test eller pålægge den indrejsende at lade sig teste ved ankomst. Medlemslandene kan, såfremt det findes nødvendigt, pålægge indrejsende fra ”røde” områder at gå i isolation, medmindre den indrejsende kan fremvise en negativ COVID-19-test. Indrejsende uden en negativ test kan pålægges at tage en test ved indrejse, og hvis nødvendigt, være i isolation indtil et negativt resultat heraf foreligger.

I forlængelse heraf lægges der op til, at der bør ske en koordination af gyldighedsperioden for negative COVID-19-tests til brug for rejser inden for EU. Kommissionen lægger op til en grænse på 48 timer for antigen tests, og 72 timer for PCR-tests.

For så vidt angår områder, som er kategoriseret som ”mørkerøde”, eller områder med varianter af interesse eller bekymring områder, fastholdes opfordringen til, at indrejsende fra disse områder bør underlægges test forud og efter indrejse samt isolation.

Ikke-nødvendige rejser bør frarådes: Der lægges op til, at medlemslandene fortsat kraftigt bør fraråde ikke-nødvendige rejser til og fra ”mørkerøde” områder. Samme opfordring vil dog ikke som hidtil gælde for ”røde” områder. Der lægges tillige op til, at medlemslandene kraftigt bør fraråde ikke-nødvendige rejser til og fra områder med bekymrende virusvarianter eller varianter af interesse samt områder med en ukendt prævalens som følge af utilstrækkelig sekventeringsniveau.

Færdigvaccinerede og tidligere smittede personer: Der lægges op til, at færdigvaccinerede indrejsende, herunder færdigvaccinerede med et vaccinercertifikat udstedt i overensstemmelse med forordningen om det europæiske coronapas, bør fritages for indrejserestriktioner, hvis personen er færdigvaccineret med en EMA-godkendt vaccine, mens medlemslandene tilsvarende kan undtage færdigvaccinerede med en vaccine fra WHO's nøddliste.

I forlængelse heraf lægges der op til en fælles definition af, hvornår en person anses for færdigvaccineret. En person er ifølge forslaget færdigvaccineret, når der er forløbet mindst 14 dage fra fuld vaccination. Er der tale om en vaccination med 2 stik, er man således færdigvaccineret, når der er forløbet 14 dage siden stik nr. 2.

Der lægges tillige op til, at personer, som har været tidligere smittet med COVID-19 inden for 180 dage, herunder tidligere smittede personer med et restitutioncertifikat udstedt i overensstemmelse med forordningen om det europæiske coronapas, bør fritages for indrejserestriktioner ved indrejse.

I forlængelse af ovenstående foreslår Kommissionen introduktion af en ”nødbremsemekanisme”. Ifølge forslaget kan medlemslandene pålægge færdigvaccinerede samt tidligere smittede personer, som indrejser fra ”mørkerøde områder” eller områder med bekymrende virusvarianter eller varianter af interesse samt områder med en ukendt prævalens som følge af utilstrækkelig sekventeringsniveau, at lade sig teste og/eller gå i isolation efter indrejse.

Mindreårige børn: Kommissionens foreslår endelig, at mindreårige børn bør undtages restriktioner i samme omfang som deres forældre, hvis de rejser med en forældre. Herudover bør børn under 6 år undtages fra krav om test.

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, jf. stk. 1, nr. 7, 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 differentieret model, hvor lande og regioner pba. smittesituationen opdeles i gule, orange og røde kategorier. Rejserestriktionerne afhænger af, hvilket land den indrejsende har fast bopæl i, og hvor vedkommende indrejser fra – herunder om det er et EU- eller Schengenland eller et tredjeland, samt om landet klassificeres som gul, orange eller rød. Der gælder som udgangspunkt testkrav forud for indrejse for alle indrejsende. Både PCR-test og antigenest accepteres, og for begge typer tests gør det sig gældende, at de skal være taget højst 48 timer før indrejsetidspunktet.

Danmark undtager færdigvaccinerede og tidligere smittede med bopæl i EU- og Schengenlande for krav om test før indrejse i Danmark samt krav om test og isolation efter indrejse. Undtagelsen for færdigvaccinerede og tidligere smittede flugter således med Kommissionens forslag, idet de danske krav for færdigvaccinerede dog ikke tager højde for en kombination af vaccine og tidligere smitte. Desuden anses tidligere smittede efter de danske sundhedsmyndigheders vurdering immune i otte måneder efter en positiv PCR-test, og tidligere smittede personer er således undtaget fra rejserestriktionerne i højere grad efter de danske regler, end der lægges op til i Kommissionens forslag.

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.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd den 25. maj 2021 opfordrede stats- og regeringslederne til en hurtig revision af rådshenstilling (EU) 2020/1475 og en endelig vedtagelse heraf i midten af juni 2021. Der forventes således en meget hurtig proces for forhandlingerne.

Det forventes umiddelbart, at medlemslandene overvejende vil være positive over for en gradvis ophævelse af begrænsningerne for fri bevægelighed. Samtidig må der forventes at være et ønske fra medlemslandene om fortsat at kunne fastsætte nationale tiltag.

Det bemærkes, at der i dag er meget forskellig tilgang til gennemførelsen af rådshenstillingen, og at en række lande, herunder bl.a. Tyskland og Danmark, ikke anvender farvekategoriseringerne i selve rådshenstilling. Det er uklart, om det nye forslag vil ændre herpå.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen er overordnet set positiv over for ændringsforslaget, som delvist 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.

For regeringen er det fortsat vigtigt, at rådshenstillingen hviler på frivillighed, således at de konkrete indsatser på rejseområdet træffes i medlemslandene, herunder også for så vidt angår færdigvaccinerede og tidligere smittede personers indrejsemuligheder. Der tages højde for dette i Kommissionens ændringsforslag.

Regeringen er positiv indstillet over for Kommissionens forslag om at tage højde for omfanget af vaccineudrulningen, hvis medlemslandene påtænker at gennemføre rejserestriktioner. Regeringen bakker desuden op om, at der i forslaget rettes særlig fokus på bekymrende virusvarianter og varianter af interesse i EU- og Schengenområdet, samt at det i forslaget understreges, at medlemslandene bør leve op til det af ECDC anbefalede sekventeringsniveau på 10 pct. eller 500 sekventeringer i gennemsnit pr. uge.

Kommissionens forslag om rejserestriktioner for orange og røde områder flugter endvidere overordnet med den kommende udmøntning af fase 4, hvor isolationskravet ved indrejse fra orange EU- og Schengenlande lempes.

Fra dansk side ser man gerne, at validitetsperiode for negative COVID-19-tests til brug rejser inden for EU ensrettes, da det vil bidrage til at gøre rejserestriktionerne mere overskuelige for borgerne. For så vidt angår varigheden af immunitet efter infektion med COVID-19 eller vaccination mod COVID-19, er det på baggrund af den seneste forskning de danske sundhedsmyndigheders vurdering, at immuniteten varer i mindst otte måneder, hvilket regeringen gerne ser afspejlet i henstillingen.

Regeringen er positivt indstillet over for Kommissionens forslag om at tillade indrejse for færdigvaccinerede og tidligere smittede personer samt de-

res medfølgende børn. Forslaget flugter endvidere overordnet 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 blev undtaget fra rejserestriktionerne. Det er dog vigtigt, at der sikres den fornødne fleksibilitet i forhold til, hvornår vaccinerede kan indrejse.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Kommissionens forslag til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien blev forelagt Folketingets Europaudvalg den 1. oktober 2020 til forhandlingsoplæg, ligesom udvalget den 1. februar 2021 blev skriftligt orienteret om Kommissionens forslag af 25. januar 2021 til ændring af Rådets henstilling af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på COVID-19-pandemien.