

REKOMMENDATIONER

RÅDETS REKOMMENDATION (EU) 2020/1475

av den 13 oktober 2020

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, 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/EG ⁽¹⁾ genomför denna rättighet. Artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) innehåller också bestämmelser om rörelse- och uppehållsfrihet. Eftersom unionens åtgärd är nödvändig för att uppnå det mål som anges i artikel 21 i EUF-fördraget och eftersom befogenheter för detta inte på annat sätt föreskrivs i fördragen får rådet anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av att rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.
- (3) Enligt artikel 168.1 i EUF-fördraget ska en hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.
- (4) Den 30 januari 2020 förklarade Världshälsoorganisationens (WHO) generaldirektör att det globala utbrottet av ett nytt coronavirus som orsakar coronavirussjukdomen covid-19 (nedan kallad *covid-19*) utgjorde ett internationellt hot mot människors hälsa. Den 11 mars 2020 gjorde WHO bedömningen att covid-19 kan betecknas som en pandemi.
- (5) Medlemsstaterna har vidtagit olika åtgärder för att begränsa virusets spridning, varav vissa har påverkat unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, såsom inreserestriktioner eller krav på att gränsresenärer ska sitta i karantän.
- (6) Den 13 februari 2020 antog rådet slutsatser om covid-19 ⁽²⁾ 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.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ EUT C 57, 20.2.2020, s. 4.

- (7) Den 10 mars 2020 framhöll EU:s stats- och regeringschefer att det behövs en gemensam europeisk strategi mot covid-19.
- (8) Sedan i mars 2020 har kommissionen antagit ett antal riktlinjer och meddelanden i syfte att stödja medlemsstaternas samordningsinsatser och garantera den fria rörligheten inom unionen under covid-19-pandemin ⁽³⁾.
- (9) Eftersom covid-19-pandemin har orsakat en aldrig tidigare skådad hälsokris har skyddet av folkhälsan blivit en överordnad prioritering för både unionen och dess medlemsstater. Med hänsyn till folkhälsoskyddet får medlemsstaterna vidta åtgärder som inskränker den fria rörligheten för personer inom unionen. Enligt artikel 168.7 i EUF-fördraget är det medlemsstaterna som ansvarar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik, inbegripet för att organisera och ge hälso- och sjukvård, och detta kan därför variera från en medlemsstat till en annan. Även om medlemsstaterna har befogenhet att besluta om de lämpligaste åtgärderna för att skydda folkhälsan, däribland krav på karantän eller testning, är det lämpligt att säkerställa en samordning av sådana åtgärder i syfte att skydda rätten till fri rörlighet och bekämpa ett allvarligt gränsöverskridande hot mot människors hälsa, såsom covid-19.
- (10) När medlemsstaterna antar och tillämpar inskränkningar i den fria rörligheten bör EU-rättens principer, i synnerhet principerna om proportionalitet och icke-diskriminering, respekteras. 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.
- (11) Ensida 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.
- (12) Syftet med denna rekommendation är att säkerställa ökad samordning mellan medlemsstater som av folkhälsoskäl överväger att anta åtgärder som inskränker den fria rörligheten. För att begränsa inskränkningarna till vad som är absolut nödvändigt bör medlemsstaterna på ett icke-diskriminerande sätt och så långt det är möjligt tillämpa dessa inskränkningar på personer som anländer från områden eller regioner som är särskilt drabbade i stället för en medlemsstats hela territorium.
- (13) 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.
- (14) De kriterier och gränsvärden som anges i denna rekommendation bygger på data som lämnats av medlemsstaterna. Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar bör med hjälp av data som lämnats av medlemsstaterna varje vecka offentliggöra och uppdatera ett övergripande dataset och kartor som visar läget beträffande de gemensamma kriterierna i EU:s regioner.

⁽³⁾ Kommissionens riktlinjer för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster (EUT C 86 I, 16.3.2020, s. 1.), kommissionens riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19 (EUT C 102 I, 30.3.2020, s.12), *En gemensam europeisk färdplan i riktning mot att lätta på åtgärderna mot covid-19* från Europeiska kommissionens ordförande och Europeiska rådets ordförande, kommissionens vägledning om fri rörlighet för hälso- och sjukvårdspersonal och minimiharmonisering av utbildning avseende nödatgärder i samband med covid-19 (EUT C 156, 8.5.2020, s. 1), kommissionens meddelande *Med sikte på ett stegvist och samordnat återställande av den fria rörligheten och avskaffande av kontrollerna vid de inre gränserna* (EUT C 169, 15.5.2020, s. 30), meddelande från kommissionen om den tredje bedömningen av tillämpningen av de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU (COM(2020) 399 final), kommissionens riktlinjer om säsongsarbetare i EU i samband med covid-19-pandemin (EUT C 235 I, 17.7.2020, s. 1.), meddelande från kommissionen om genomförandet av gröna körfält enligt riktlinjerna för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster (EUT C 96 I, 24.3.2020, s. 1.), kommissionens riktlinjer för att underlätta flygfrakt under utbrottet av covid-19 (EUT C 100 I, 27.3.2020, s. 1.) och kommissionens riktlinjer för skydd av hälsa, hemtransport och researrangemang för sjöfolk, passagerare och andra personer ombord på fartyg (EUT C 119, 14.4.2020, s. 1.).

- (15) 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 andra kriterier bör beaktas eller om gränsvärdena bör anpassas, och den bör översända sina resultat till rådet för övervägande, i förekommande fall tillsammans med ett förslag om ändring av rekommendationen.
- (16) 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 en medlemsstat 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.
- (17) 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.
- (18) 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.
- (19) Att övriga medlemsstater och 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 från medborgarnas sida.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

Allmänna principer

När medlemsstaterna antar och tillämpar åtgärder för att skydda folkhälsan med anledning av covid-19-pandemin, bör de i möjligaste mån samordna sina åtgärder utifrån följande 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 gränsöverskridande regioner, de yttersta randområdenas, exklavers och geografiskt isolerade områdens särdrag 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 huvudkriterier 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 de senaste 14 dagarna på regional nivå.
 - b) Andel som testar positivt för covid-19, dvs. andelen positiva testresultat i procent av alla covid-19-tester som utförts den senaste veckan.
 - c) Testfrekvens, dvs. antalet covid-19-tester per 100 000 invånare som utförts den senaste veckan.

Data avseende de gemensamma kriterierna

9. För att säkerställa tillgången till utförliga och jämförbara data bör medlemsstaterna varje vecka lämna tillgängliga 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.

Medlemsstaterna bör utbyta information om de teststrategier som de tillämpar.

Kartläggning av riskområden

10. Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar bör på grundval av data från medlemsstaterna offentliggöra en karta över EU-medlemsstaterna, indelad i regioner, som kan tjäna som underlag för medlemsstaternas beslut. Kartan bör också innehålla uppgifter från Island, Liechtenstein och Norge och, så snart förhållandena medger detta (*), Schweiziska edsförbundet. 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 4 %.
 - 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 4 %, 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 4 %.
 - 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 för covid-19 är minst 4 %, 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 leden a–c eller om testfrekvensen är 300 eller färre covid-19-tester per 100 000 invånare.

Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar bör också offentliggöra separata kartor för varje nyckelindikator som ska ingå i den heltäckande översikten: andelen rapporterade fall under en tvåveckorsperiod på regional nivå samt uppgifter om andelen testade och andelen positiva test på nationell nivå den senaste veckan. Så snart uppgifter har lämnats på regional nivå bör alla kartor baseras på dessa uppgifter.

(*) Med förbehåll för ingåendet av ett avtal mellan EU och Schweiziska edsförbundet om samarbete på folkhälsoområdet, inbegripet Schweiziska edsförbundets deltagande i Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (EUT L 142, 30.4.2004, s. 1).

11. Uppdaterade versioner av kartorna och uppgiftsunderlaget ska offentliggöras veckovis av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar.

Gemensamma gränsvärden om inskränkningar i den fria rörligheten övervägs av folkhälsoskäl

12. Medlemsstaterna bör inte inskränka den fria rörligheten för personer som reser till eller från områden som ligger i en annan medlemsstat och som har klassificerats som "gröna" enligt punkt 10.
13. Om medlemsstater överväger att tillämpa inskränkningar på ett område som har klassificerats som annat än "grönt" enligt punkt 10
 - a) bör de ta hänsyn till skillnaden i epidemiologisk situation mellan "orange" och "röda" områden och agera på ett proportionerligt sätt,
 - b) kan de beakta ytterligare kriterier och trender; ECDC kommer i detta syfte att lämna uppgifter om befolkningsstorlek, sjukhusvister, intagning på IVA och dödlighet, om sådana finns tillgängliga, på veckobasis,
 - c) bör de beakta den epidemiologiska situationen inom det egna territoriet, inbegripet teststrategier, antal utförda tester och andel som testar positivt för covid-19, samt andra epidemiologiska indikatorer,
 - d) bör de beakta teststrategier och ägna särskild uppmärksamhet åt situationen i områden med hög testfrekvens.

Samordning mellan medlemsstater

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 annat än "grönt" enligt punkt 10 bör informera den drabbade medlemsstaten först, före ikraftträdandet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt gränsöverskridande samarbete, de yttersta randområdena, exklaver och geografiskt isolerade områden. Övriga medlemsstater och kommissionen bör också informeras om detta före ikraftträdandet. Om möjligt bör informationen lämnas 48 timmar i förväg.

När medlemsstaterna informerar övriga medlemsstater och kommissionen bör de använda etablerade kommunikationsnät, däribland IPCR-nätverket (IPCR – EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering). IPCR:s kontaktpersoner bör säkerställa att informationen omedelbart vidarebefordras till deras behöriga myndigheter.

15. Medlemsstaterna bör omedelbart underrätta övriga medlemsstater och kommissionen när de avskaffar eller lättar på tidigare införda restriktioner, vilket bör ske så snart som möjligt.

Inskränkningar i den fria rörligheten bör avskaffas när ett område återigen klassificeras som "grönt" enligt punkt 10, förutsatt att det har gått minst 14 dagar sedan de infördes.

16. Senast 7 dagar efter antagandet av denna rekommendation bör medlemsstaterna fasa ut inskränkningar avseende områden som klassificerats som "gröna" enligt punkt 10 innan denna rekommendation antogs.

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

17. Medlemsstaterna bör i princip inte neka personer som anländer från övriga medlemsstater inresa.

Medlemsstater som i enlighet med sina egna beslutsprocesser anser det nödvändigt att införa inskränkningar i den fria rörligheten kan kräva att personer som anländer från ett område som klassificerats som annat än "grönt" enligt punkt 10 ska

- a) sitta i karantän/hemisolering och/eller
- b) göra ett covid-19-test efter ankomsten.

Medlemsstaterna får erbjuda resenärer möjlighet att ersätta det test som nämns i led b med ett covid-19-test som görs före ankomsten.

Medlemsstaterna bör stärka sina samordningsinsatser vad gäller karantänens/hemisolerings varaktighet och ersättningsmöjligheter. När så är möjligt bör en utveckling av testningen uppmuntras i enlighet med de strategier som medlemsstaterna fastställt.

18. Medlemsstaterna bör ömsesidigt erkänna resultaten av covid-19-tester som görs i andra medlemsstater av certifierade hälso- och sjukvårdsorgan. Medlemsstaterna bör stärka samarbetet om olika aspekter som rör tester, däribland kontrollen av testcertifikat, genom att beakta forskning och utlåtanden från experter på det epidemiologiska området liksom bästa praxis.
19. Resenärer som har en nödvändig funktion eller ett nödvändigt behov bör inte behöva sitta i karantän under utövandet av denna nödvändiga funktion, särskilt inte
 - a) arbetstagare eller egenföretagare som utövar kritiska yrken, däribland sjukvårdspersonal, gränsarbetare, utstationerade arbetstagare och säsongarbetare enligt riktlinjerna för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19 ⁽ⁱ⁾,
 - b) transportarbetare eller transporttjänstleverantörer, inbegripet förare av transportfordon som antingen transporterar varor för användning inom territoriet eller endast transiterar,
 - c) patienter som reser av tvingande medicinska skäl,
 - d) elever, studenter och praktikanter som dagligen reser utomlands,
 - e) personer som reser av tvingande familjeskäl eller tvingande affärsmässiga skäl,
 - f) 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 poliser samt biståndsarbetare och civilskyddspersonal när de utför sina uppgifter,
 - g) transitpassagerare,
 - h) sjöfolk,
 - i) journalister, i deras yrkesutövning.
20. Medlemsstaterna kan kräva att personer som reser in på deras territorium lämnar in passagerarlokaliseringsformulär i enlighet med dataskyddskraven. Ett gemensamt europeiskt passagerarlokaliseringsformulär bör tas fram för eventuell användning av medlemsstaterna. 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.
21. Åtgärder som tillämpas på personer som anländer från ett område som klassificerats som "rött", "orange" eller "grått" enligt punkt 10 får inte vara diskriminerande, vilket innebär att de även bör tillämpas på den berörda medlemsstatens egna återvändande medborgare.
22. 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.
23. Om en person utvecklar symtom vid ankomsten till sin destination bör testning, diagnos, isolering och kontaktspårning ske i enlighet med lokal praxis och personen 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.
24. Inskränkningar bör inte ha formen av förbud mot vissa transporttjänster.

⁽ⁱ⁾ EUT C 102 I, 30.3.2020, s. 12.

Kommunikation och information till allmänheten

25. Medlemsstaterna bör utan onödigt dröjsmål lämna tydlig och utförlig information till relevanta berörda parter och allmänheten om inskränkningar i den fria rörligheten, om åtföljande krav (till exempel att personer ska ha testat negativt för covid-19 eller ska fylla i passagerarlokaliseringsformulär) samt om åtgärder som tillämpas på resenärer som anländer från riskområden så tidigt som möjligt innan nya åtgärder träder i kraft. Som en allmän regel bör denna information offentliggöras 24 timmar innan åtgärderna träder i kraft, med beaktande av att det krävs viss flexibilitet vid epidemiologiska nödlägen.

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 10 och 11.

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

Översyn

26. Denna rekommendation bör regelbundet ses över av kommissionen, med stöd av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar. Kommissionen bör regelbundet rapportera om detta till rådet.

Utfärdad i Luxemburg den 13 oktober 2020.

På rådets vägnar
Ordförande
M. ROTH
