

## MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**Med sikte på ett stegvist och samordnat återställande av den fria rörligheten och avskaffande av kontrollerna vid de inre gränserna – Covid-19**

(2020/C 169/03)

## I. INLEDNING

Covid-19-pandemin har orsakat en hälsokris utan motstycke i alla europeiska länder. Avsaknaden av en verkningsfull behandling eller ett vaccin i kombination med en exponentiell ökning av infektionerna i Europa från februari 2020 har lett många EU-medlemsstater och Schengenassocierade länder <sup>(1)</sup> (nedan tillsammans kallade *medlemsstaterna*) till att vidta långtgående riskreducerande åtgärder, såsom isolering och fysisk distansering. Nästan alla medlemsstater har som en del av dessa åtgärder begränsat den fria rörligheten i syfte att skydda folkhälsan, bland annat genom tillfälliga kontroller vid de inre gränserna <sup>(2)</sup>. Dessutom har restriktioner för icke nödvändiga resor tillämpats vid unionens yttre gränser sedan kommissionens rekommendationer av den 16 mars <sup>(3)</sup>, den 8 april <sup>(4)</sup> och den 8 maj <sup>(5)</sup>, med stöd av en vägledning av den 30 mars <sup>(6)</sup>.

Under de senaste veckorna har kommissionen och medlemsstaterna fördjupat samordningen, de gemensamma insatserna och informationsutbytet. Det har gjort det lättare att mildra effekterna av restriktionerna, så att vissa aspekter av den inre marknadens funktion har kunnat återställas, t.ex. leverans av viktiga varor och tillhandahållande av viktiga tjänster i hela Europa samt fri rörlighet för nödvändiga resor över gränserna. Med de första åtgärderna försökte man hitta en balans mellan, å ena sidan, målet att sakta ner epidemins spridning och minska risken för ett alltför stort tryck på hälso- och sjukvården och, å andra sidan, behovet av att begränsa de negativa effekterna på den fria rörligheten för personer, varor och tjänster.

Allt eftersom hälsosituationen gradvis förbättras bör denna balans skifta mot en återgång till obegränsad fri rörlighet för personer och återställd integritet för Schengenområdet, en av den europeiska integrationens största framgångar. Att lätta på restriktionerna är avgörande för den ekonomiska återhämtningen. Begränsning av den fria rörligheten och återinförande av inre gränser skadar den inre marknaden och leveranskedjornas funktion. Men framför allt skadar det vår europeiska livsstil i en union där människor kan resa fritt över gränserna, oavsett om de reser i egenskap av arbetstagare, studenter, familjemedlemmar eller turister. Vi måste arbeta för att återställa denna centrala framgång för den europeiska integrationen.

Syftet med detta meddelande är att uppmana medlemsstaterna att delta i en process för att återställa den obegränsade rörligheten över gränserna inom unionen. Återställande av den fria rörligheten för personer och avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna måste ske gradvis, med hänsyn framför allt till befolkningens liv och hälsa. Det främsta villkoret för att resandet ska kunna återupptas kommer därför att vara den epidemiologiska situationen, tillsammans med åtgärder för att minska hälsoriskerna, såsom hälsosäkerhetskrav för olika typer av transport och inkvartering. Återställd rörlighet över gränserna är en av förutsättningarna för att turismen och transporten ska kunna återgå till det normala.

Tillsammans med detta meddelande lägger kommissionen fram ett åtgärds paket för att få turismekosystemet på rätt köl igen, med tanke på att det är en av Europas ekonomiska, sociala och kulturella drivkrafter. I föreliggande meddelande beskrivs hur det gradvisa avskaffandet av inhemska och gränsöverskridande restriktioner i enlighet med principen om icke-diskriminering bör åtföljas av ett stegvist återställande av den fria rörligheten för européer och avskaffande av kontroller vid de inre gränserna.

<sup>(1)</sup> De Schengenassocierade länderna är Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

<sup>(2)</sup> Som anges i punkt 18 i kommissionens riktlinjer C(2020) 1753 av den 16 mars 2020 får medlemsstaterna återinföra tillfälliga gränskontroller vid de inre gränserna om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning eller inre säkerhet. I en extremt allvarlig situation kan en medlemsstat fastställa ett behov av att återinföra gränskontroller till följd av den risk som en smittsam sjukdom utgör. Medlemsstaterna måste anmäla återinförandet av gränskontroller i enlighet med kodexen om Schengengränserna.

<sup>(3)</sup> COM(2020) 115 final.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 148 final.

<sup>(5)</sup> COM(2020) 222.

<sup>(6)</sup> Vägledning om genomförandet av de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU, om underlättandet av transitarrangemang för återvändande EU-medborgare och om effekterna på viseringspolitiken, C(2020) 2050 av den 30 mars 2020.

## II. GEMENSAM EUROPEISK FÄRDPLAN

Den 15 april 2020 framlade ordförandena för Europeiska kommissionen och Europeiska rådet en gemensam europeisk färdplan i riktning mot att lätta på åtgärderna mot covid-19 (nedan kallad *den gemensamma färdplanen*). Där fastställs rekommendationer till medlemsstaterna för att de gradvis ska kunna avveckla de vidtagna åtgärderna. I färdplanen efterlyses ett stegvist återställande av den obegränsade fria rörligheten och avskaffande av de tillfälliga kontroller vid de inre gränserna som de flesta medlemsstaterna tillämpar. Där planeras också för en andra fas, då de yttre gränserna öppnas för icke nödvändiga resor till EU igen, vilket kräver en fortsatt bedömning från kommissionens sida.

Den gemensamma färdplanen uppmanar kommissionen att fortsätta att 1) analysera **proportionaliteten för de åtgärder** som vidtagits av medlemsstaterna när det gäller att hantera covid-19-pandemin vartefter situationen utvecklas, och 2) att begära att de restriktioner som anses vara oproportionerliga lyfts, i synnerhet när de har en inverkan på den inre marknaden. Den betonar också att en **samordnad** nedtrappning av covid-19-åtgärderna ligger i det gemensamma europeiska intresset. Utöver det brådskande behovet av att bekämpa covid-19-pandemin och dess omedelbara konsekvenser måste Europas samhällen och ekonomier återgå till normala former. Avskaffandet av reserestriktionerna och kontrollerna vid de inre gränserna bör ses över parallellt med processen att lätta på restriktionerna inom medlemsstaternas territorier. Alla åtgärder måste vidtas med full medvetenhet om riskerna att utlösa en andra våg av samhällsspridning, vilket skulle kräva att striktare åtgärder återinförs för att begränsa spridningen. I den gemensamma färdplanen anges också att situationen i EU:s grannländer bör uppmärksammas. I enlighet med meddelandet om stöd till västra Balkan vid hanteringen av covid-19 och återhämtningen efter pandemin <sup>(7)</sup> är kommissionen beredd att knyta regionen till genomförandet av den gemensamma färdplanen.

I den gemensamma färdplanen anges tre aspekter som ska beaktas för att bedöma om det är dags att gradvis lätta på reserestriktionerna och kontrollerna vid de inre gränserna, nämligen 1) epidemiologiska kriterier, 2) kapacitet i hälso- och sjukvården och 3) lämplig övervakningskapacitet. Mot bakgrund av detta klargörs det att de kontroller vid de inre gränserna och de underliggande reserestriktioner som för närvarande tillämpas bör avskaffas först när gränsområdenas epidemiologiska situation är tillräckligt likartad och när reglerna för fysisk distansering tillämpas allmänt och på ett ansvarsfullt sätt. <sup>(8)</sup> I den gemensamma färdplanen påpekas att gränspendlare och säsongarbetare bör prioriteras vid det gradvisa hävandet av begränsningarna av den fria rörligheten och återöppnandet av gränserna, och att all diskriminering av EU:s mobila arbetstagare bör undvikas <sup>(9)</sup>.

### III. AVSKAFFANDE AV ÅTGÄRDERNA FÖR ATT BEGRÄNSA SPRIDNINGEN AV COVID-19 VID DE INRE GRÄNSERNA: KRITERIER OCH FASER

Processen för att lätta på reserestriktionerna och kontrollerna vid de inre gränserna kommer att kräva avvägning av olika kriterier, med beaktande av den specifika epidemiologiska situationen i varje medlemsstat, som i sin tur kan variera mellan områden och regioner. Denna objektiva grund är nödvändig för att säkerställa att restriktionerna avskaffas på ett icke-diskriminerande sätt. De faser som föreslås i detta meddelande bör genomföras på ett samordnat sätt. Det bör också ske flexibelt, så att det är möjligt att återinföra vissa åtgärder om den epidemiologiska situationen kräver det, eller t.o.m. lätta på åtgärderna tidigare om situationen tillåter det. Tidsramarna kommer också att påverkas av hur väl invånarna iakttar fysisk distansering. Alla faser bör baseras på en bedömning av den föränderliga situationen och fortlöpande övervakning av kriterierna. I detta syfte kommer den samordningsmekanism som beskrivs i avsnitt IV att vara avgörande för att säkra både ömsesidigt förtroende och operativ enhetlighet.

#### III.1 Kriterier

När reserestriktionerna och kontrollerna vid de inre gränserna avskaffas måste detta göras efter en noggrann bedömning av den epidemiologiska situationen i Europa som helhet och i enskilda medlemsstater. De åtgärder som ska vidtas på nationell nivå för att gradvis lätta på reserestriktionerna bör ta hänsyn till a) bedömningen av hur den epidemiologiska situationen i olika medlemsstater mäter sig med övriga, tillsammans med b) behovet av att tillämpa åtgärder för att begränsa spridningen, t.ex. fysisk distansering, samtidigt som man bygger upp och upprätthåller förtroendet i samhället, samt c)

<sup>(7)</sup> COM(2020) 315 final.

<sup>(8)</sup> Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) kommer i samarbete med medlemsstaterna att upprätthålla en karta med regelbundet uppdaterade epidemiologiska data på regional nivå.

<sup>(9)</sup> Riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare, antagna av kommissionen den 30 mars 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

proportionalitet, dvs. att väga fördelarna med att behålla allmänna restriktioner mot ekonomiska och sociala hänsyn, t.ex. effekterna på EU:s gränsöverskridande handel och rörlighet på arbetsmarknaden <sup>(10)</sup>. Dessa kriterier kommer att göra det möjligt att stegvist, flexibelt och samordnat avskaffa gränskontrollerna och reserestriktionerna.

På grundval av samråd med covid-19-informationsgruppen – inrikes frågor, och med beaktande av vetenskapliga råd från Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC), rekommenderar kommissionen medlemsstaterna att följande punkter och politiska överväganden beaktas när de lättar på begränsningarna av den fria rörligheten och kontrollerna vid de inre gränserna.

a) *Epidemiologisk situation*

Inom EU bör reserestriktionerna avskaffas först i områden med jämförbar epidemiologisk situation, på grundval av vägledning från ECDC, och där det finns tillräcklig kapacitet i fråga om sjukhus, testning, övervakning och kontaktspårning. Detta är nödvändigt för att förhindra diskriminerande åtgärder och säkerställa att åtgärder vidtas på ett samordnat sätt i hela EU. Dessutom håller ECDC, i samarbete med medlemsstaterna, på att utveckla och kommer att kontinuerligt upprätthålla en karta <sup>(11)</sup> över smittspridningen av covid-19, även på lokal och regional nivå (Nuts 3-nivå). Avsikten med kartan är att på EU-nivå tillhandahålla information som kan användas av myndigheter, transportföretag och tjänsteleverantörer. Det är avgörande att medlemsstaterna lämnar den övervakningsinformation som krävs till ECDC för att kartan ska kunna uppdateras fortlöpande och användas som en tillförlitlig referens även av allmänheten. Medlemsstaterna bör rapportera de nödvändiga uppgifterna till ECDC eller via hälsosäkerhetskommittén för att säkerställa en så exakt, jämförbar och ändamålsenlig regional övervakning av spridningsnivån som möjligt, t.ex. överförings- och infektionstakt, testningsgrad och andel intagningar på intensivvårdsavdelning.

Det aktuella läget i en enskild medlemsstat, en viss region eller ett visst område bör omfattas av intensiva kommunikationskampanjer som uppdateras fortlöpande. Det här är nödvändigt för att se till att personer som passerar gränserna kan planera och agera utifrån transparent information och fullständig medvetenhet om situationen, så att de kan ta sitt ansvar genom att följa hälsorekommendationerna när de reser. Kommissionen kommer att stödja detta kommunikationsarbete genom att på sin webbplats fortsätta att offentliggöra bland annat förteckningen över aktuella kontroller vid de inre gränserna <sup>(12)</sup>.

b) *Åtgärder för att begränsa spridningen, t.ex. fysisk distansering*

En förutsättning för att reserestriktionerna (även över gränserna) ska kunna avskaffas är att det går att säkerställa att det under hela resan från utgångspunkten till destinationen – även vid gränspassagen – går att tillämpa åtgärder för att begränsa spridningen, t.ex. fysisk distansering. När det är svårare att garantera fysisk distansering bör ytterligare skyddsåtgärder och åtgärder som ger motsvarande skydd införas, i enlighet med rekommendationerna för transportsektorn och besöksnäringen <sup>(13)</sup>. I detta sammanhang är kontaktspårningsappar användbara och kommissionen och medlemsstaterna har, i enlighet med den senaste vägledningen från ECDC <sup>(14)</sup> och vägledningen om appar till stöd för kampen mot covid-19-pandemin med avseende på dataskydd <sup>(15)</sup>, lagt fram ett protokoll om interoperabilitetsprinciper för att se till att godkända frivilliga kontaktspårningsappar kan fungera över gränserna och är tillförlitliga när användarna befinner sig i Europa <sup>(16)</sup>.

Även om åtgärderna för att begränsa spridningen lär lättas på som en del av den övergripande exitstrategin kommer det fortfarande att finnas ett behov av vissa åtgärder, bland annat fysiska distanseringsåtgärder på både individ- och organisationsnivå.

Alla medlemsstater bör behålla åtgärder som riktar sig till enskilda personer för att minska risken för att viruset sprids <sup>(17)</sup>. Av största vikt är testning och utökande av testningskapaciteten, kontaktspårning samt användning av isolering och karantän när misstänkta fall av covid-19 upptäcks. Medlemsstaterna kan också överväga att använda testning – systematisk, slumpmässig eller riskbaserad – som ett verktyg för att övervaka riskerna för att viruset sprids på nytt när det gäller resenärer som återvänder hem.

<sup>(10)</sup> Till exempel gränspendlare och säsongarbetare.

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

<sup>(12)</sup> Se [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en)

<sup>(13)</sup> C(2020) 3139 och C(2020) 3251.

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

<sup>(15)</sup> C(2020) 2523 final av den 16 april 2020.

<sup>(16)</sup> Protokoll om interoperabilitetsprinciper för frivilliga kontaktspårningsappar av den 13 maj 2020.

<sup>(17)</sup> Åtgärderna bör omfatta fortlöpande, upprepad information till allmänheten och råd till människor med symptom om isolering och kontakt med hälso- och sjukvården, handhygien, andningsetikett, fysiskt avstånd mellan människor och bärande av munskydd, vilket kan betraktas som ett sätt att kontrollera källan (dvs. att förhindra att droppar sprids från smittade personer med eller utan symptom).

ECDC kommer, med stöd av kommissionen och medlemsstaterna, att fortsätta att samla in relevant information från medlemsstaterna för att få en översikt över de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att begränsa spridningen, däribland åtgärder för fysisk distansering.

Medborgarna måste ha möjlighet att skydda sig själva och andra genom ett ansvarsfullt beteende. Detta kräver att medlemsstater som har börjat lätta på reserestriktionerna samordnar sina åtgärder för fysisk distansering. En situation där motstridiga uppgifter leder till förvirring och bristande fysisk distansering måste undvikas i möjligaste mån. I detta syfte skulle medlemsstaterna till exempel kunna se till att det finns en lättillgänglig webbsida där resenärer kan hitta samlad information inför resan. De kan också säkerställa att medborgare som reser in på territoriet får ett automatiskt textmeddelande med information om den nationella eller regionala punkten för information om särskilda åtgärder och restriktioner som tillämpas under covid-19-pandemin, samt information om vem de ska kontakta om de börjar uppvisa covid-19-relaterade symptom.

c) *Ekonomiska och sociala överväganden*

Den inre marknaden är ett gemensamt område. Det finns inga osynliga väggar som stänger in leveranskedjor och tjänsteleverantörer, i synnerhet inte i gränsregioner. Åtgärder som vidtas för att skydda folkhälsan är helt klart nödvändiga, men har ett högt ekonomiskt och socialt pris och bör därför vidtas med tungt vägande hänsyn till effekterna på den inre marknaden. I synnerhet mot bakgrund av den historiska gemensamma europeiska insatsen för att blåsa nytt liv i ekonomin måste restriktionerna vara effektiva och proportionerliga och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att begränsa pandemin och skydda folkhälsan.

Allmänt taget har de restriktioner som införts av folkhälsoskäl för att bekämpa covid-19-krisen fått allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser. Efterfrågan på produkter och tjänster har kollapsat, vilket har lett till att vissa sektorer – framför allt den bredare turismnäringen – praktiskt taget står stilla, och störningar har uppstått i såväl leveranskedjorna som den fria rörligheten för arbetstagare och tjänster över gränserna.

Allt eftersom medlemsstaterna lyckas bromsa virusets spridning bör allmänna begränsningar av den fria rörligheten till och från andra regioner eller områden i medlemsstater med en allmänt sett liknande riskprofil ersättas med mer riktade åtgärder, som ett komplement till fysisk distansering och effektiv spårning och testning av alla misstänkta fall. De bör fortsättningsvis prioritera att lätta på återstående begränsningar av den gränsöverskridande rörligheten på viktiga områden inom hälsa, social verksamhet och ekonomi, fram till dess att den fria rörligheten har återställts helt.

Detta är viktigt inte bara för att ge ekonomin en skjuts i riktning mot full återhämtning, utan även av sociala och familjerelaterade hänsyn. Många familjer har levt åtskilda under långa perioder för att hjälpa till att begränsa virusets spridning. Många personer har avstått från att återvända hem till sin familj för att göra vad de kan under krisen, t.ex. på sjukhus och vårdhem, inom jordbruket eller inom servicesektorn. Så snart som den epidemiologiska situationen tillåter det måste folk kunna resa säkert för att återförenas med sin familj.

Dessa frågor har diskuterats med företrädare för medlemsstaterna och i nedanstående diagram sammanfattas kriterierna och principerna för ett samordnat tillvägagångssätt.

## Kriterier och principer för ett samordnat avskaffande av begränsningarna av den fria rörligheten och kontrollerna vid de inre gränserna

### Ekonomiska och sociala överväganden:

Underlätta transitering  
Vårdpersonal, gränsarbetare och gränspendlare, säsongarbetare inom jordbruket, transportarbetare  
Viktiga familjeskäl, repatriering  
Prioritera transport av varor och tillhandahållande av tjänster  
Byggverksamhet och tillverkningsindustri  
Andra ekonomiska ändamål  
Fritid och turism (semesterboenden, hotell och parker)

### Gradvis strategi Informationsutbyte

Tydlig kommunikation till alla berörda aktörer och allmänheten  
Proportionerliga och icke diskriminerande åtgärder  
Fortlöpande övervakning av åtgärderna  
Uppbyggnad av ömsesidigt förtroende

### Epidemiologisk situation:

- ▶ Fortsatt minskning av antalet nya infektioner/spridningstakt, intagningar på sjukhus (netto) och patienter inom intensivvård
- ▶ De nationella hälso- och sjukvårdssystemens kapacitet och beredskap
- ▶ Testning, kontaktspårning, isolering och karantän

### Begränsning av smittspridning och fysisk distansering:

- Hälsokontroller när det är lämpligt
- Personlig skyddsutrustning
- Tekniska lösningar, t.ex. användning av kompatibla, gränsöverskridande, frivilliga kontaktspåringsappar
- Avstånd mellan passagerare eller andra skyddsåtgärder/motsvarande åtgärder
- Samordning mellan avrese- och destinationsländer vad gäller flygresor, färjor osv.
- Omfattande övervakning

### III.2 Ett gradvist tillvägagångssätt

I sin riskbedömning konstaterar ECDC att samhällsspridningen plötsligt kan ta fart på nytt om åtgärderna avskaffas för snabbt, utan samordning eller utan lämplig övervakning och hälso- och sjukvårdskapacitet<sup>(18)</sup>. Detta är orsaken till att reserestriktionerna och gränskontrollerna bör avskaffas gradvis, på samma sätt som man gradvis lättar på de nationella begränsningarna. Processen kan struktureras i tre faser med beaktande av de kriterier som nämns i avsnitt III.1. Övergången från fas 0 (dvs. den nuvarande situationen) till nästa fas bör ske på ett flexibelt sätt, och vid behov bör man ta ett steg tillbaka om den epidemiologiska situationen förvärras. I detta avseende bör lämpliga beredningsplaner utarbetas för att göra det möjligt att snabbt återinföra åtgärder eller att lätta på dem tidigare än väntat mot bakgrund av den föränderliga epidemiologiska situationen.

När reserestriktionerna gradvis avskaffas vore det lämpligt att beakta de praktiska framstegen med att säkerställa fysisk distansering eller motsvarande begränsande åtgärder på de områden som är mest relevanta när det gäller resande, i synnerhet olika typer av transport och inkvartering. Riktlinjerna om att gradvis återställa transporttjänster och förbindelser och vägledningen om hälsoprotokoll i besöksnäringens etablissemang, som antas av kommissionen samtidigt med detta meddelande<sup>(19)</sup>, innehåller konkreta element för att de behöriga myndigheterna eller branschorganen ska kunna ytterligare fastställa – och ekonomiska aktörer ska kunna införa – åtgärder som medger likvärdiga skydds nivåer, i synnerhet inom transport- och turismsektorerna. Det praktiska genomförandet av dessa riktlinjer och principer bör beaktas när man fattar beslut om att avskaffa reserestriktionerna och kontrollerna vid de inre gränserna.

När det gäller **turism och transport** bör det gradvisa avskaffandet av reserestriktionerna och kontrollerna också ta hänsyn till pandemins och de förebyggande åtgärdernas ekonomiska och sociala effekter. Nya covid-19-riktlinjer<sup>(20)</sup>, protokoll och standarder kan säkra att genomförbara, prismässigt överkomliga och proportionerliga åtgärder har vidtagits för att minska riskerna vid resor för olika typer av passagerartrafik, biluthyrning, fritidsbåttrafik, olika typer av inkvartering, besöksnäring, attraktioner, utställningar osv. När dessa protokoll väl tillämpas i praktiken skulle reserestriktionerna först kunna avskaffas för dessa transportsätt och vissa typer av turistverksamhet, så att semesterresor kan planeras, som nämns i den gemensamma färdplanen.

#### — **Fas 0: Nuvarande situation**

Covid-19-pandemin har lett till att många medlemsstater har vidtagit långtgående riskreducerande åtgärder, såsom isolering och fysisk distansering, med dramatiska konsekvenser för rörligheten både inom ett land och över gränserna. Nästan alla medlemsstater har infört tillfälliga kontroller vid de inre gränserna i syfte att skydda folkhälsan. Dessutom har restriktioner för icke nödvändiga resor tillämpats vid unionens yttre gränser sedan kommissionens vägledning av den 30 mars.

För att komma till rätta med de allvarliga problem som orsakats av återinförandet av kontroller vid de inre gränserna och tillämpningen av reserestriktioner, och för att begränsa effekterna på den inre marknadens funktion, har kommissionen mobiliserat alla nödvändiga resurser och stått för samordningen på EU-nivå. Dessutom har kommissionen lagt fram praktisk vägledning för att säkerställa ett kontinuerligt flöde av viktiga varor i hela EU via gröna körfält, för att underlätta flygfrakt och för att garantera fri rörlighet för arbetstagare<sup>(21)</sup>.

I många delar av EU utövas samhällsviktiga yrken av personer som bor i en medlemsstat men arbetar i en annan. De gränsrestriktioner som medlemsstater har infört leder därför till ytterligare svårigheter och kan hindra arbetet med att bekämpa covid-19-krisen. Den faktiska situationen har förbättrats sedan riktlinjerna för fri rörlighet för arbetstagare antogs, men betydande problem kvarstår när det gäller passage av vissa inre gränser. Medlemsstaterna bör därför tillåta arbetstagare – i synnerhet transportarbetare, gränspendlare, utstationerade arbetstagare, säsongarbetare och tjänsteleverantörer – att passera deras gränser och ha obehindrat tillträde till arbetsplatsen<sup>(22)</sup>. Detta bör också gälla i fall där sådana arbetstagare och tjänsteleverantörer endast transiterar genom en medlemsstat. Medlemsstaterna bör också informera arbetsgivarna om behovet av att sörja för lämpligt skydd av hälsa och säkerhet.

<sup>(18)</sup> ECDC:s riskbedömning.

<sup>(19)</sup> C(2020) 3139 och C(2020) 3251.

<sup>(20)</sup> C(2020) 3139.

<sup>(21)</sup> En översikt över alla riktlinjer finns på [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic\\_sv](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_sv)

<sup>(22)</sup> För en icke uttömmande förteckning över vilka yrken som kan betraktas som kritiska, se skäl 2 i riktlinjerna för fri rörlighet för arbetstagare, antagna av kommissionen den 30 mars 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

Kommissionen samarbetar nära med Europaparlamentet och rådet för att så snart som möjligt slutföra den pågående översynen av reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordningarna (EG) nr 883/2004 och nr 987/2009), som måste bli klar snabbt för att säkerställa att mobila arbetstagare som berörs av krisen och i synnerhet de stängda gränserna kan förlita sig på ett välfungerande samordningssystem för social trygghet, med moderniserade regler som garanterar deras rättigheter ytterligare.

Kommissionens riktlinjer som hänvisas till ovan har på ett avgörande sätt mildrat restriktionernas effekter på den inre marknaden och den fria rörligheten och bör följas tills kontrollerna vid de inre gränserna och de mer allmänna reserestriktionerna har avskaffats.

— ***Fas 1: Mot återställande av den fria rörligheten genom att delvis lätta på restriktionerna och kontrollerna vid de inre gränserna***

Reserestriktionerna och gränskontrollerna bör lättas på gradvis i **hela EU** om den epidemiologiska utvecklingen runtom i Europa fortsätter på samma positiva sätt, i synnerhet när en tillräckligt låg smittnivå uppnås. Om detta inte är möjligt omedelbart bör reserestriktionerna och gränskontrollerna avskaffas för **regioner, områden och medlemsstater** med en epidemiologisk situation som följer en positiv trend och är tillräckligt likartad. I fall där den epidemiologiska situationen är mindre likartad kan ytterligare skyddsåtgärder och övervakning tillämpas.

Det första steget för att möjliggöra detta skulle vara att den inhemska epidemiologiska situationen gör det möjligt att lätta på begränsningar av den fria rörligheten inom landet. För gränsöverskridande transport bör även vägledningen om säkerhetskrav för olika transportsätt följas i enlighet med riktlinjerna om att gradvis återställa transporttjänster och förbindelser, och övervakning kan införas när den epidemiologiska situationen är mindre likartad. När en medlemsstat beslutar att tillåta resor in på territoriet eller till vissa regioner och områden inom territoriet bör den göra detta på ett icke diskriminerande sätt genom att tillåta resor från alla regioner eller länder i EU med likartad epidemiologisk situation.

Om man ännu inte fattat beslut om att helt avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna skulle vissa steg kunna tas för att inleda processen med att lätta på restriktionerna, såsom att istället för systematiska gränskontroller göra kontrollerna på grundval av riskbedömningar eller ersätta dem med lokala polisåtgärder.

För att kunna lätta på begränsningarna av den fria rörligheten och gränskontrollerna krävs bland annat nära samordning mellan medlemsstaterna. Alla medlemsstater måste informeras innan nya arrangemang börjar tillämpas och det måste alltid vara tydligt att selektiva beslut om att begränsa resor till eller från specifika regioner inom en medlemsstat fattas på helt objektiva grunder: alla planerade kvarstående restriktioner bör endast grundas på folkhälsöhänsyn och bör utformas på ett proportionerligt och icke-diskriminerande sätt. Om en medlemsstat beslutar att lätta på restriktionerna för rörlighet till eller från en annan medlemsstat, eller regioner eller områden i endera medlemsstaten, måste detta utan diskriminering gälla alla EU-medborgare och alla personer som är bosatta i den medlemsstaten oavsett medborgarskap, och det bör gälla alla delar av unionen som har en likartad epidemiologisk situation. Avskaffandet av kontrollerna bör inte begränsas till geografiskt närliggande grannländer utan grunda sig på jämförbara epidemiologiska situationer och genomförandet av hälsorelaterad vägledning i regioner, oavsett deras närhet. Smidig transitering både av yrkesmässiga och personliga skäl bör underlättas.

Det bör vara möjligt att resa smidigt och säkert av yrkesmässiga skäl, men det är också viktigt av **personliga skäl, t.ex. familjebesök**. Krisen har gjort det nödvändigt för familjemedlemmar i olika medlemsstater att vara åtskilda under långa perioder – och många av dem är personer som gjort ett viktigt arbete i kampen mot viruset. Det är viktigt att göra det möjligt för familjemedlemmar i medlemsstater med likartad epidemiologisk situation att återförenas på ett säkert sätt för att hylla detta arbete.

— ***Fas 2 Allmänt avskaffande av restriktioner och kontroller vid de inre gränserna***

Denna sista fas, då den epidemiologiska situationen i EU är tillräckligt positiv och konvergerande, består i att man avskaffar alla covid-19-relaterade restriktioner och kontroller vid de inre gränserna, medan man bibehåller nödvändiga hälsoåtgärder (personlig hygien, fysisk distansering osv.) inom (delar av) medlemsstaternas territorier samt omfattande informationskampanjer. Vägledning om säkerhetskrav för olika typer av transport och inkvartering måste fortsättningsvis följas för att den fria rörligheten för personer, varor och tjänster ska kunna återställas helt.

#### IV. SAMORDNINGSMEKANISM

Medan kommissionen kan spela en stödjande och samordnande roll när det gäller att utarbeta beslut om att lätta på begränsningar av den fria rörligheten och kontrollerna vid de inre gränserna, är det medlemsstaterna som bedömer situationen i det egna landet utgående från kriterierna ovan och fattar beslut om att avskaffa restriktionerna. I likhet med besluten om att återinföra tillfälliga kontroller vid de inre gränserna bör även beslut om att avskaffa kontrollerna fattas i samråd med de övriga medlemsstaterna, i synnerhet de som påverkas direkt.

Ända sedan utbrottets början har kommissionen och medlemsstaterna regelbundet utbytt information och god praxis inom olika forum, t.ex. på teknisk nivå genom covid-19-informationsgruppen – inrikes frågor och på politisk nivå genom de regelbundna videokonferensmöten som kommissionen har sammankallat. Nära samordning mellan medlemsstaterna, på grundval av ömsesidigt förtroende och med gemensamma mål i sikte, är oerhört viktigt och bör fortsätta att vara en del av den gradvisa strategin. Kommissionen kommer därför att fortsätta att erbjuda forum för sådana utbyten i syfte att underlätta och förbereda beslutsfattandet om ett samordnat och gradvist avskaffande av begränsningarna av den fria rörligheten och kontrollerna vid de inre gränserna.

Inom ramen för en exitstrategi, informationsutbyte och uppföljning av arbetet i covid-19-informationsgruppen bör samordningen utökas för att säkerställa ett riktat och enhetligt avskaffande av begränsningarna av den fria rörligheten och kontrollerna vid de inre gränserna, i enlighet med EU:s regler och principer, samtidigt som man sörjer för nödvändig flexibilitet för de berörda länderna.

För att undvika att skapa en ny samordningsmekanism eller plattform föreslår kommissionen att utarbetandet av de konkreta rekommendationerna utförs inom befintliga och välfungerande ramar. Detta skulle t.ex. kunna ske inom ramen för EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR), som nu har aktiverats helt. Rådet skulle kunna intensifiera den informella samordningen mellan medlemsstaterna och kommissionen, bland annat för utarbetandet av riktade rekommendationer. Kommissionen kommer naturligtvis att fortsätta att spela sin institutionella roll, bland annat genom att underlätta utbytet av information och bästa praxis på teknisk nivå.

#### V. SLUTSATS

I detta meddelande presenteras en väg framåt för att stödja medlemsstaterna i deras strävan att lätta på begränsningarna av den fria rörligheten och kontrollerna vid de inre gränserna. Med tanke på den ständigt föränderliga och dynamiska situationen under covid-19-pandemin kommer informationsutbytet mellan kommissionen och medlemsstaterna att fortsätta på teknisk nivå och, när det är lämpligt, följas upp på politisk nivå. Som framhävs i den gemensamma färdplanen kommer en noggrant avvägd, samordnad och gradvis strategi att tillämpas. Kommissionen kommer också att fortsätta att analysera proportionaliteten hos de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att bekämpa covid-19-pandemin vad gäller de inre och yttre gränserna och reserestriktioner, samt gripa in för att begära att åtgärder som anses oproportionerliga avskaffas.

Det står klart att beslutet att återställa den fria rörligheten genom att avskaffa gränskontrollerna och reserestriktionerna är mycket känsligt, men det är en avgörande del av den gradvisa lättningen av de restriktioner som medborgare och företag omfattas av i dag. Att fördröja denna process längre än vad som behövs av folkhälsoskäl skulle väga onödigt tungt inte bara på den inre marknadens funktion utan även på livet i allmänhet för de miljontals EU-medborgare som berövas fördelarna med den fria rörligheten – en av Europeiska unionens centrala framgångar. Återställandet av en välfungerande inre marknad är en central förutsättning för EU-ekonomins återhämtning, i synnerhet den viktiga turismnäringen och transportsektorn.

Kommissionen står redo att arbeta tillsammans med medlemsstaterna inom covid-19-informationsgruppen – inre frågor och inom IPCR i syfte att bereda väg för inledandet av fas 1 och 2 så snart omständigheterna tillåter detta, med det övergripande målet att återställa Schengenområdets integritet och återgå till obegränsad, gränslös fri rörlighet för personer, arbetstagare, varor och tjänster inom EU.

---