



EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR

PÅ DEN EUROPÆISKE
REVISIONSRETS SÆRBERETNING:

Fri bevægelighed i EU under covid-19-pandemien: begrænset undersøgelse af kontrol ved de indre grænser og ukoordinerede tilgange fra medlemsstaternes side

Indhold

I. SAMMENFATNING AF KOMMISSIONENS SVAR.....	2
a) Generel indledning	2
b) Kommissionens holdning til Revisionsrettens vigtigste bemærkninger og anbefalinger	3
c) Seneste udvikling og næste skridt.....	4
II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS VÆSENTLIGSTE BEMÆRKNINGER.....	4
1. Kommissionens tilsyn med genindførelsen af kontrol ved de indre grænser	4
2. Kommissionens bestræbelser på at lette koordineringen af og fremme samarbejdet med hensyn til genindførelse af grænsekontrollen	5
3. Kommissionens overvågning og koordinering af medlemsstaternes rejserestriktioner.....	6
III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER.....	7
Anbefaling 1: Nøje undersøgelse af kontrollen ved de indre grænser.....	7
Anbefaling 2: Forbedret indsamling af data om rejserestriktioner.....	7
Anbefaling 3: Ydelse af mere handlingsrettet vejledning om gennemførelsen af kontrol ved de indre grænser.....	8

Dette dokument indeholder Europa-Kommissionens svar på Revisionsrettens bemærkninger som medtaget i en særberetning, jf. artikel 259 i [finansforordningen](#), og offentliggøres sammen med den pågældende særberetning.

I. SAMMENFATNING AF KOMMISSIONENS SVAR

a) Generel indledning

Området uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet") er det største pasfrie rejseområde i verden og er hjemsted for mere end 420 millioner mennesker i 26 lande. I de sidste to år har covid-19-pandemien lagt stort pres på Schengenområdet, hvilket har fået flere medlemsstater til at genindføre kontrol ved de indre grænser.

Covid-19-pandemien har medført en folkesundhedskrise af hidtil usete proportioner. Det er første gang, at Kommissionen står over for en pandemi, der berører alle medlemsstater, og som kræver en betydelig indsats for at imødegå denne udfordring som en prioritet.

Med henblik på at tackle situationen ved de indre grænser har Kommissionen udarbejdet en række retningslinjer og henstillinger. Erfaringerne har desuden vist, at de nuværende værktøjer i Schengensystemet ikke er tilstrækkelige til effektivt at tackle en krise som den nuværende. I Schengenstrategien af 2. juni 2021 bebudes derfor en række foranstaltninger for at afhjælpe denne situation, herunder et forslag fra Kommissionen om ændring af Schengengrænsekodeksen¹ samt ajourføring af den praktiske vejledning for grænsevagter. Forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen blev fremlagt den 14. december 2021² ud fra en omfattende konsekvensanalyse, der navnlig så nærmere på de følger, som covid-19-krisen har haft.

Området uden kontrol ved de indre grænser understøtter unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed i EU, som er en af EU's mest værdsatte landvindinger og en vigtig drivkraft for dens økonomi. De to begreber er imidlertid underlagt forskellige retlige ordninger og gælder for forskellige grupper af lande. Retten til fri bevægelighed kan, selv om den er en grundlæggende rettighed, dog være underlagt begrænsninger, som skal indføres under overholdelse af EU-rettens almindelige principper, navnlig principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet.

I lyset af den ekstraordinære trussel, som covid-19-pandemien udgør, har medlemsstaterne indført nogle folkesundhedsmæssige foranstaltninger, der har berørt retten til fri bevægelighed i Den Europæiske Union. Siden pandemiens begyndelse har Kommissionen støttet en mere koordineret tilgang til rejserestriktioner knyttet til covid-19-pandemien mellem medlemsstaterne³ og udviklet værktøjer som kortet i trafiklysets farver, der ugentligt ajourføres af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme,⁴ samt EU's digitale covidcertifikat⁵. Under hele forløbet har Kommissionen understreget, at medlemsstaterne skal give klare, fyldestgørende og rettidige oplysninger om de gældende rejserestriktioner.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

² COM(2021) 891 final.

³ Kommissionens retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser findes her: [EUR-Lex — 52020XC0316\(03\) — DA — EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_da.

Ved overvågning af om medlemsstaternes rejserestriktioner var i overensstemmelse med EU-retten, måtte Kommissionen tage hensyn til medlemsstaternes kompetence på folkesundhedsområdet. Kommissionen var nødt til konstant at finde en balance mellem de restriktioner, der er nødvendige for at beskytte borgernes liv, og begrænse restriktionerne for den frie bevægelighed i overensstemmelse med EU-rettens almindelige principper som proportionalitetsprincippet og princippet om ikkeforskelsbehandling.

Revisionen fandt sted, da covid-19-pandemien var på sit højeste og på et tidspunkt, hvor alle ressourcer blev mobiliseret for at kunne reagere på den hidtil usete krise. Som følge af tidsplanen for revisionen blev der indsat værdifulde ressourcer fra Kommissionen fra håndtering af krisen til udførelse af revisionen. En utvivlsomt utilsigtet, men ikke desto mindre uønsket konsekvens, som Kommissionen gerne vil henlede Revisionsrettens opmærksomhed på.

b) Kommissionens holdning til Revisionsrettens vigtigste bemærkninger og anbefalinger

Kommissionen noterer sig Revisionsrettens beretning vedrørende Kommissionens indsats for at beskytte retten til fri bevægelighed for personer under covid-19-pandemien med fokus på kontrol ved de indre Schengengrænser og rejserestriktioner.

Med henvisning til Kommissionens tilsyn med genindførelsen af kontrol ved de indre grænser har Kommissionen ikke taget skriftlige anmodninger om yderligere oplysninger i betragtning i forbindelse med den hurtige udvikling af covid-19-pandemien. I stedet drøftede Kommissionen på en proaktiv måde spørgsmålet om kontrol ved de indre grænser, som blev genindført af medlemsstaterne som reaktion på covid-19-pandemien, på de regelmæssige møder i "Covid-19- Informationsgruppen — Indre Anliggender)", hvor der er blevet fulgt op på pressemeddelelser og individuelle klager sammen med de relevante nationale myndigheder. Endvidere stillede Kommissionen forslag om ændring af Schengengrænsekodeksen for bl.a. at styrke Kommissionens muligheder for at føre tilsyn.

Kommissionens overvågning og koordinering af medlemsstaternes rejserelaterede restriktioner for den frie bevægelighed, navnlig Kommissionens proportionalitets- og ikkeforskelsbehandlingsvurdering, var hæmmet af begrænsninger og udfordringer som følge af covid-19-pandemien, herunder at foranstaltningerne hurtigt ændrede form. I den forbindelse blev de detaljerede retningslinjer for rejserestriktioner, som Kommissionen har foreslået, og som Rådet vedtog i form af henstillinger⁶, gradvist mere detaljerede og tilpasset udviklingen i epidemien. Henstillingen giver Kommissionen et vigtigt referencegrundlag for vurderingen af medlemsstaternes foranstaltninger. På grundlag af forbedringerne af den retlige ramme, som er indført med forordningen om EU's digitale covidcertifikat⁷, har Kommissionen desuden taget skridt til at forbedre indsamlingen af oplysninger om medlemsstaternes rejserestriktioner.

⁶ Rådets henstilling af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (konsolideret udgave findes her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Denne henstilling blev erstattet af Rådets henstilling (EU) 2022/107 af 25. januar 2022 om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien og om erstatning af henstilling (EU) 2020/1475 (findes på: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutioncertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien. Den er tilgængelig her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

Med henvisning til henstillingerne accepterer Kommissionen anbefaling 1 a), 1 b), 1 c) og 1 d). Kommissionen accepterer ikke anbefaling 1 e). Kommissionen accepterer anbefaling 2 og 3.

Der er redegjort for Kommissionens nærmere holdning i afsnit I og II.

c) Seneste udvikling og næste skridt

For at fremme fri bevægelighed under covid-19-pandemien vedtog Europa-Parlamentet og Rådet, på grundlag af et forslag fra Kommissionen, forordningen om EU's digitale covidcertifikat. Den har været gældende siden den 1. juli 2021. EU's digitale covidcertifikat udstedes gratis og giver EU-borgere og -beboere mulighed for nemt at dokumentere deres vaccinationsstatus, og det har været et afgørende element i EU's reaktion på covid-19-pandemien.

Desuden vedtog Rådet den 25. januar 2022 på grundlag af et forslag fra Kommissionen en henstilling om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien, som erstatter den tidligere henstilling herom.

Med hensyn til forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen af 14. december 2021 (COM(2021) 891 final) er der indledt forhandlinger i Rådet, hvor førstebehandlingen blev afsluttet i slutningen af januar 2022.

Der er indtil videre blevet afholdt to ekspertmøder med medlemsstaterne i oktober og december 2021 for at drøfte ajourføringen af den praktiske vejledning for grænsevagter, som bør udsendes inden årets udgang.

II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS VÆSENTLIGSTE BEMÆRKNINGER

1. Kommissionens tilsyn med genindførelsen af kontrol ved de indre grænser

Med henvisning til Kommissionens tilsyn med genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, i forbindelse med den hurtige udvikling af covid-19-pandemien, ansås skriftlige anmodninger om yderligere oplysninger for ikke at være den mest effektive måde at føre tilsyn på. Ikke desto mindre drøftede Kommissionen på en proaktiv måde spørgsmålet om kontrol ved de indre grænser, som blev genindført af medlemsstaterne som reaktion på covid-19-pandemien, på de regelmæssige møder i "Covid-19-Informationsgruppen — Indre Anliggender", hvor der er blevet fulgt op på pressemeddelelser og individuelle klager sammen med de relevante nationale myndigheder.

Oplysningerne fra medlemsstaterne — meddelelser og efterfølgende rapporter — har været utilstrækkelige. Da Kommissionen i løbet af 2017 forsøgte at løse dette problem i samarbejde med de medlemsstater, der har haft kontrol ved de indre grænser i flere år, var de modtagne svar utilstrækkelige til, at der kunne foretages en pålidelig vurdering.

Dette skyldtes imidlertid ikke kun en utilstrækkelig indsats fra Kommissionens side, men også en retlig ramme, der ikke var egnet til formålet. Dette var en del af resultaterne af

konsekvensanalysen fra maj 2021⁸, og dette emne er blevet behandlet i forbindelse med Kommissionens forslag om ændring af Schengengrænsekodeksen af 14. december 2021.

I Schengenstrategien blev det allerede i juni 2021 bebudet, at *"det er vigtigt, at den politiske dialog i bred forstand dækker alle elementer i den komplekse opbygning, som er afgørende for, at Schengenområdet kan fungere korrekt. Med henblik herpå vil Kommissionen genoptage vedtagelsen af "Schengenstatusrapporten", der skal danne grundlag for drøftelserne i Schengenforummet. Rapporten indeholder et resumé af situationen med hensyn til fraværet af kontrol ved de indre grænser, resultaterne af Schengenevalueringerne og status med hensyn til gennemførelsen af henstillingerne. Kommissionen vil i disse rapporter indarbejde en "Schengenresultattavle" for på en sammenhængende måde at vurdere gennemførelsen af Schengenreglerne på de forskellige politikområder og i højere grad bistå medlemsstaterne med håndteringen af eventuelle udfordringer."* Dette krav er også medtaget i forslaget til ændring af Schengengrænsekodeksen. Desuden indeholder forslaget en forpligtelse for medlemsstaterne til mindst en gang om året at aflægge rapport om nødvendigheden og proportionaliteten af kontrol ved de indre grænser i tilfælde af, at kontrollen har fundet sted i mere end 12 måneder.

2. Kommissionens bestræbelser på at lette koordineringen af og fremme samarbejdet med hensyn til genindførelse af grænsekontrollen

Da beskyttelsen af folkesundheden primært er en national kompetence, ligger en eventuel beslutning om at gennemføre rejserestriktioner i forbindelse med covid-19-pandemien og håndhæve dem ved hjælp af grænsekontrol, hos de nationale regeringer. Kommissionen kan ikke modsætte sig disse rejserestriktioner, så længe proportionalitetsprincippet og princippet om ikkeforskelsbehandling overholdes. Hvis der ikke findes en bindende retlig ramme for, at Kommissionen kan handle, er medlemsstaterne fortsat kompetente med hensyn til at træffe foranstaltninger på nationalt plan, og Kommissionens indsats for at koordinere sådanne foranstaltninger afhænger af medlemsstaternes velvilje.

Hvad angår kontrol ved de indre grænser, var dette spørgsmål et af de vigtigste resultater af konsekvensanalysen⁹ af forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen, og det afspejles også i artikel 28 i det vedtagne forslag fra Kommissionen.

På trods af begrænsninger i den retlige ramme gjorde Kommissionen alt for at koordinere indsatsen fra medlemsstaternes side med hensyn til kontrol ved de indre grænser og rejserestriktioner. Covid-19-/Coronainformationsgruppen — Grænser (senere "Covid-19-Informationsgruppen — Indre Anliggender") mødtes (via videokonference) 33 gange mellem slutningen af februar og september 2020. I møderne deltog alle medlemsstaterne og Schengenlandene, Kommissionens forskellige tjenestegrene (normalt GD for Indre Anliggender, for Sundhed og Fødevarer, for Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse, for Retlige Anliggender, for Mobilitet og Transport, Generalsekretariatet, men til tider også andre, afhængigt af de drøftede emneområder, som f.eks. GD for Beskæftigelse, sociale anliggende, arbejdsmarkedsforhold og inklusion, for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, for Beskatning og toldunion osv.) og agenturer (Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, Det Europæiske Asylstøttekontor, Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme) samt Rådets Generalsekretariat. Gruppens opgave var at skabe et ad hoc-forum for medlemsstater, Schengenlande og Kommissionens tjenestegrene og agenturer med henblik på at håndtere alle

⁸ Se side 21 i konsekvensanalysen og bilag XII hertil.

⁹ Se afsnit 4.2.1 i konsekvensanalysen.

spørgsmål vedrørende grænsekontrol og indre anliggender i forbindelse med covid-19-krisen. Det er vigtigt at huske på, at disse foranstaltninger blev gennemført i forbindelse med den største globale udfordring, som verden har stået over for i nyere tid.

Kommissionen har også proaktivt udsendt omfattende vejledninger til medlemsstaterne i form af meddelelser, retningslinjer og forslag til Rådets henstillinger samt lovgivningsforslag inden for specifikke sektorer. Vejledningen blev udsendt i takt med udviklingen og de forskellige faser af pandemien.

I Schengenstrategien fra juni 2021 blev det også understreget, at genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, navnlig den, der blev genindført som reaktion på covid-19-pandemien, havde stor indvirkning på borgerne og økonomien som følge af manglende koordinering mellem medlemsstaterne, navnlig i grænseområder. I strategien blev der også henvist til den brede vifte af retningslinjer og henstillinger, der er vedtaget i forbindelse med covid-19-pandemien, navnlig systemet med grønne baner, som reaktion på standsningen af godstransport ved de indre grænser. For at være bedre forberedt på fremtidige kriser og i det tilfælde, at indførelse af kontrol ved de indre grænser atter bliver uundgåelig, forpligtede strategien til at kodificere de relevante afhjælpende foranstaltninger fra de retningslinjer og henstillinger, som blev udarbejdet under covid-19-krisen, i den praktiske vejledning for grænsevagter, der skal fungere som primær referenceramme for grænsevagter i krisesituationer. Denne proces med ajourføring af vejledningen er gået i gang, jf. punkt I, litra c) ovenfor.

3. Kommissionens overvågning og koordinering af medlemsstaternes rejserestriktioner

Overvågningen af medlemsstaternes rejserelaterede restriktioner for den frie bevægelighed, der er indført som reaktion på covid-19-pandemien, er hæmmet af forskellige begrænsninger og udfordringer.

Ved vurderingen af om de står i rimeligt forhold, skal Kommissionen foretage en individuel analyse af medlemsstaternes foranstaltninger under hensyntagen til faktorer såsom den epidemiologiske situation, medlemsstaternes geografiske beliggenhed, nationale foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe pandemien, fritagelser for rejsende med væsentlige funktioner og andre hensyn (f.eks. kapaciteten i de forskellige medlemsstaters sundhedssystem). Vanskeligheden ved denne analyse forværres af, at foranstaltningerne hurtigt ændrer form.

Samtidig blev de rejserestriktioner, som Kommissionen har foreslået, og som Rådet vedtog, mere detaljerede over tid og tilpasset efter udviklingen i den epidemiologiske situation, som f.eks. nyligt opståede bekymrende varianter af SARS-CoV-2, øget vaccinationstilslutning eller udrulning af EU's digitale covidcertifikat.

Henstillingen, der først blev vedtaget i oktober 2021, indeholder ikke blot generelle principper, men den har også givet medlemsstaterne en fælles ramme, der skal lette den praktiske anvendelse af disse principper, på en koordineret måde, på den ekstraordinære situation som følge af covid-19-pandemien. Da henstillingen blev vedtaget af Rådet og således godkendt af medlemsstaterne, gav den Kommissionen et nyttigt benchmark i sine regelmæssige kontakter med medlemsstaterne om, hvilke foranstaltninger der kunne betragtes som værende i overensstemmelse med principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet.

Desuden har vedtagelsen af forordningen om EU's digitale covidcertifikat i juni 2021 resulteret i væsentlige forbedringer af den gældende retlige ramme. Artikel 11, stk. 2, i forordningen pålægger medlemsstaterne pligt til at underrette hinanden og Kommissionen om restriktioner, der er pålagt indehavere af digitale covidcertifikater, om muligt 48 timer inden indførelsen heraf. I den

forbindelse skal medlemsstaterne give oplysninger om begrundelsen for samt omfanget og varigheden af sådanne restriktioner. Dette nye retlige krav letter Kommissionens analyse af medlemsstaternes foranstaltninger og gav den mulighed for at forbedre indsamlingen af oplysninger om medlemsstaternes rejserestriktioner.

III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Anbefaling 1: Nøje undersøgelse af kontrollen ved de indre grænser

Kommissionen har allerede taget skridt til at forbedre den nuværende lovgivning ved at foreslå vidtrækkende ændringer af Schengengrænsekodeksen. Disse omfatter blandt andet at hæve tærsklen for medlemsstaternes bevisbyrde med hensyn til at påvise proportionaliteten og nødvendigheden af kontrol ved de indre grænser, jo længere tid de bliver genindført, samt skabeloner for meddelelser og efterfølgende rapporter, som bør forbedre deres kvalitet.

Kommissionen vil dog gerne påpege, at selv om den har retten til at tage lovgivningsinitiativer og har vedtaget forslaget, vil lovgivningens endelige tekst følge af forhandlingerne mellem medlovgiverne — Europa-Parlamentet og Rådet.

Kommissionen accepterer anbefaling 1 a), 1 b), 1 c) og 1d) og finder, at de er blevet delvist behandlet med forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen, der blev vedtaget den 14. december 2021, og den hertil hørende konsekvensanalyse. Kommissionens evne til at overholde de frister, der er fastsat for henstillingerne, afhænger af vedtagelsen af forslaget.

Anbefaling 1 e) accepteres ikke, da den anbefaler, at Kommissionen iværksætter håndhævelsesforanstaltninger. Dette griber ind i Kommissionens skønsbeføjelse for så vidt angår dens håndhævelsespolitik, og med hensyn til, om og hvornår den vil indlede traktatbrudsprocedurer eller henvise en sag til Domstolen, hvilket også er beskrevet i nærmere detaljer i meddelelsen "EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse"¹⁰.

Anbefaling 2: Forbedret indsamling af data om rejserestriktioner

Kommissionen accepterer anbefaling 2. Kommissionen har allerede foreslået, hvad der i sidste ende blev artikel 11 i forordningen om EU's digitale covidcertifikat, som pålægger medlemsstaterne pligt til at underrette hinanden og Kommissionen om restriktioner, der er pålagt indehavere af digitale covidcertifikater.

Med henblik herpå skal medlemsstaterne give oplysninger om begrundelsen for og omfanget af sådanne restriktioner, idet det skal præciseres, hvilke certifikatindehavere der er underlagt eller undtaget fra sådanne restriktioner, samt datoen for og varigheden af sådanne restriktioner.

¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen — EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse, C(2016) 8600, EUT C 18 af 19.1.2017, s. 10.

Kommissionen indsamler fortsat oplysninger fra medlemsstaterne om deres gennemførelse af Rådets relevante henstillinger og forordningen om EU's digitale covidcertifikater og følger op med medlemsstaterne, hvor det er nødvendigt.

Hvis dette viser sig at være utilstrækkeligt, vil Kommissionen vurdere, om der bør gives yderligere vejledning til medlemsstaterne. Under alle omstændigheder agter Kommissionen at trække på erfaringerne fra Kommissionens planlagte ajourføring af retningslinjerne fra 2009 om fri bevægelighed¹¹.

Anbefaling 3: Ydelse af mere handlingsrettet vejledning om gennemførelsen af kontrol ved de indre grænser

Kommissionen accepterer anbefaling 3 a) og 3 b). De vil blive behandlet gennem den kommende revision af den praktiske vejledning for grænsevagter, som bebudet i konsekvensanalysen, der ledsagede forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (SWD/2021/462 final). Denne proces med ajourføring af vejledningen er allerede gået i gang.

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (COM(2009) 313 final).