



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.10.2022
COM(2022) 680 final

2022/0333 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in
die Union und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 30. Juni 2020 hat der Rat auf Vorschlag der Kommission die Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung¹ (im Folgenden die „Empfehlung“) angenommen, mit der die schrittweise Aufhebung der zu Beginn der COVID-19-Pandemie erlassenen Beschränkungen für Reisen in die EU empfohlen wird.

Die Empfehlung enthielt eine Reihe von Kriterien zur Festlegung der Drittländer, aus denen nicht unbedingt notwendige Reisen in die Mitgliedstaaten und in andere Länder, auf die der Schengen-Besitzstand Anwendung findet, gestattet werden sollten. Die Drittländer, Sonderverwaltungsregionen und anderen Gebietskörperschaften (im Folgenden „Drittländer und Regionen außerhalb der EU/des EWR“), die die Kriterien erfüllen, waren in Anhang I der Empfehlung aufgeführt. Darüber hinaus enthielt die Empfehlung in Anhang II eine Liste der wichtigen Gründe und Funktionen, die Reisen aus Drittländern, die nicht in der Liste in Anhang I aufgeführt sind, rechtfertigen.

Die Empfehlung wurde am 2. Februar 2021² und am 20. Mai 2021³ geändert, um insbesondere die Kriterien an die Entwicklung der epidemiologischen Lage anzupassen, der weltweiten Durchführung von Impfkampagnen Rechnung zu tragen und zur Eindämmung von besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden Varianten geeignete Maßnahmen vorzusehen. Darüber hinaus hat der Rat seit der Annahme der Empfehlung zwölf Mal deren Anhang I geändert, um Länder aus der Liste der Drittländer und Regionen außerhalb der EU/des EWR, für die die Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen aufgehoben werden könnte, zu streichen oder welche hinzuzufügen.

Am 22. Februar 2022 wurde die Empfehlung durch die Empfehlung (EU) 2022/290⁴ erneut geändert, um insbesondere der Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU durch die Verordnungen (EU) 2021/953⁵ und (EU) 2021/954⁶ Rechnung zu tragen. In dieser

¹ Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung (ABl. L 208 I vom 1.7.2020, S. 1).

² Empfehlung (EU) 2021/132 des Rates vom 2. Februar 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung (ABl. L 41 vom 4.2.2021, S. 1).

³ Empfehlung (EU) 2021/816 des Rates vom 20. Mai 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/912 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung (ABl. L 182 vom 21.5.2021, S. 1).

⁴ Empfehlung (EU) 2022/290 des Rates vom 22. Februar 2022 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung (ABl. L 43 vom 24.2.2022, S. 79).

⁵ Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 1).

⁶ Verordnung (EU) 2021/954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-

Empfehlung wurde die Kommission zudem aufgefordert, zu prüfen, ob in Anbetracht der weltweit steigenden Impfquote Anhang I der Empfehlung gestrichen und von einem länderbasierten zu einem personenbasierten Risikobewertungsansatz übergegangen werden sollte. Sie wurde ersucht, dem Rat danach Bericht zu erstatten und gegebenenfalls einen Vorschlag zur Streichung des Anhangs I der Empfehlung vorzulegen.

Die Liste der Drittländer und Regionen außerhalb der EU/des EWR, die auf der Grundlage objektiver Kriterien von Beschränkungen ausgenommen sind (Anhang I), war ab Juni 2020 und solange die Impfstoffproduktion der weltweiten Nachfrage noch nicht entsprach, eine nützliche und verhältnismäßige Lösung, um die Außengrenzen sowohl für Personen, die aus zwingenden Gründen reisen mussten, als auch für solche, die nicht unbedingt notwendige Reisen unternahmen, offen zu halten. Die Lage hat sich inzwischen aber geändert. Seitdem haben die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine wachsende Zahl von COVID-19-Impfstoffen zugelassen, und diese Impfstoffe werden seither hergestellt und in der EU und darüber hinaus verabreicht. Aus diesem Grund schlägt die Kommission erneut vor, den Anhang I aus der Empfehlung zu streichen.

Im Augenblick (Stand 6. Oktober 2022) steht die Erstimpfungsquote mit einem COVID-19-Impfstoff in der Gesamtbevölkerung der EU und des EWR bei 72,7 %, hat sich aber seit April 2022 nicht mehr geändert. Die erste Auffrischungsdosis/Zusatzdosis wurde 53,9 % der Gesamtbevölkerung verabreicht.

Die Impfkampagnen sind weltweit kontinuierlich fortgeschritten. Am 7. Oktober 2022 lag die Erstimpfungsquote (komplette Impfserie) der Weltbevölkerung bei 61,8 %⁷. Allerdings bestehen von Land zu Land und Region zu Region erhebliche Unterschiede – mit einer deutlich geringeren Quote in Entwicklungsländern – und auch weltweit stagniert die Quote seit April 2022.

Außerdem genehmigte die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) am 1. September 2022 zwei von Pfizer/BioNTech und Moderna entwickelte bivalente mRNA-Impfstoffe, die vor der Subvariante Omikron BA.1 und dem ursprünglichen Virus SARS-CoV-2 schützen, und am 12. September 2022 einen zusätzlichen von Pfizer/BioNTech entwickelten bivalenten mRNA-Impfstoff, der vor den Subvarianten Omikron BA.4 und BA.5 sowie vor dem ursprünglichen Virus schützt. Eine zweite Kategorie von proteinbasierten Impfstoffen, die im Herbst oder Winter erwartet wird, soll das breit gefächerte Impfstoffportfolio der EU noch weiter ergänzen.

Darüber hinaus erleichtern die Durchführungsbeschlüsse, nach denen COVID-19-Zertifikate, die Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen sowie Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Wohnsitz oder Aufenthalt in der EU von einem Drittland ausgestellt werden, als den von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) 2021/953 über das digitale COVID-Zertifikat der EU ausgestellten Zertifikaten gleichwertig zu betrachten sind,

Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie (ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 24).

⁷ [WHO Coronavirus \(COVID-19\) Dashboard | WHO Coronavirus \(COVID-19\) Dashboard With Vaccination Data](#)

(„Gleichwertigkeitsbeschlüsse“)⁸ die Wiedereinreise in die EU, indem sie einen Rahmen für die Anerkennung von Test-, Impf- und Genesungszertifikaten aus Drittländern vorgeben.

Auch wenn die Gesamtzahl der gemeldeten COVID-19-Fälle in der EU und im EWR möglicherweise weiter fluktuieren wird, sollten wir uns auch nach den Belastungsindikatoren, wie den Belegungsquoten in Krankenhäusern und Intensivpflegeeinheiten, richten, die zwar ebenfalls weiterhin fluktuieren werden, denen zufolge die Lage aber derzeit unter Kontrolle ist. Die Sommerwelle 2022 hat gezeigt, dass eine hohe Viruszirkulation nach dem Auftreten einer neuen besorgniserregenden Variante nicht zwangsläufig zu einem erheblichen Druck auf die nationalen Gesundheitssysteme führt. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit eines umsichtigen Ansatzes, wenn basierend auf der Zahl der Fälle oder aufgrund des Auftretens einer neuen Variante die Einführung von Reisebeschränkungen erwogen wird.

Am 15. September 2022 hat der Ratsvorsitz im Rahmen der integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen die Mitgliedstaaten aufgefordert, zu der koordinierten Vorgehensweise bei der Aufhebung von Beschränkungen an den Außengrenzen gemäß der Empfehlung Stellung zu nehmen. Alle Staaten, die an dem Raum kontrollfreier Binnengrenzen (im Folgenden „Schengen-Raum“) teilnehmen, darunter auch Norwegen, die Schweiz, Liechtenstein und Island, gaben an, dass sie derzeit keine Beschränkungen anwenden (oder diese derzeit beseitigen) und nicht beabsichtigen, diese wieder einzuführen, es sei denn, das Auftreten einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden Variante werfe besondere Bedenken auf. Alle Staaten, die sich geäußert haben, befürworteten die Streichung von Anhang I aus der Empfehlung sowie die Aufhebung der Reisebeschränkungen.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und unter der Voraussetzung, dass die epidemiologische Lage, u. a. auch die Verbreitung bekannter SARS-CoV-2-Varianten, stabil bleibt, ist die Kommission der Auffassung, dass die Beschränkungen der Einreise in die Union aufgehoben werden sollten. Gleichzeitig teilt die Kommission jedoch die Auffassung der eindeutigen Mehrheit der teilnehmenden Staaten, dass die in der Empfehlung vorgesehene sogenannte Notbremse beibehalten werden sollte. Wie die Erfahrung zeigt, ist auch bei der Aufhebung der Notbremse eine gemeinsame Vorgehensweise erforderlich, um schwerfällige, unverhältnismäßige und unnötige Beschränkungen des internationalen Reiseverkehrs auszuschließen.

Letztlich ist das SARS-CoV-2-Virus trotz der oben dargelegten positiven Entwicklungen weiterhin aktiv und ist nach wie vor weltweit präsent, sodass die Pandemie noch nicht vorbei ist. Neue Infektionswellen, die unter anderem infolge des Auftretens einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden Variante zu einer Verschlechterung der epidemiologischen Lage führen könnten, sind nicht auszuschließen. Nach dem Bericht des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) vom 7. Oktober 2022 deutet die epidemiologische Entwicklung darauf hin, dass die Zahl der Übertragungen in den meisten Mitgliedstaaten steigt, wobei es allerdings bezüglich der Verteilung zirkulierender Varianten keine Hinweise auf etwaige Veränderungen gibt⁹. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten und die assoziierten Schengen-Länder gerüstet und somit bereit sein, einige oder alle Beschränkungen in koordinierter Weise wieder einzuführen.

⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/commission-implementing-decisions-eu-equivalence-covid-19-certificates-issued-non-eu-countries_en.

⁹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews>

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Dieser Vorschlag für eine Empfehlung dient der Umsetzung der bestehenden Vorschriften in diesem Bereich, insbesondere der Vorschriften zur Durchführung von Personenkontrollen an den Außengrenzen und zur wirksamen Überwachung der Grenzübertritte an diesen Grenzen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Empfehlung steht im Einklang mit der Politik der Union in anderen Bereichen, einschließlich der Bereiche Außenbeziehungen und öffentliche Gesundheit.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben b und e sowie Artikel 292 Sätze 1 und 2.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Raums kontrollfreier Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten ist ein gemeinsames Unterfangen und eine gemeinsame Verantwortung, die ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen in Bezug auf das EU-Außengrenzenmanagement erfordert, insbesondere in Bezug auf Beschränkungen nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU. Das Ziel, für eine koordinierte Vorgehensweise zu sorgen, kann von den Mitgliedstaaten allein nicht in ausreichendem Maße erreicht werden, sondern lässt sich besser auf Ebene der Union verwirklichen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der vorliegende Vorschlag trägt der Entwicklung der epidemiologischen Lage und allen verfügbaren einschlägigen Fakten Rechnung. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlung des Rates obliegt weiterhin den Behörden der Mitgliedstaaten. Die vorgeschlagene Empfehlung soll den Verwaltungsaufwand verringern, indem empfohlen wird, die bestehenden Reisebeschränkungen zu lockern und den in Anhang I der Empfehlung dargelegten länderbezogenen Ansatz aufzugeben. Daher ist der Vorschlag geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen, und geht nicht über das dafür erforderliche und angemessene Maß hinaus.

- **Wahl des Instruments**

Mit diesem Vorschlag soll die Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates geändert werden, sodass eine neue Empfehlung des Rates erforderlich ist.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

Dieser Vorschlag trägt den Beratungen mit den Mitgliedstaaten seit Einführung der ersten vorübergehenden Beschränkungen nicht unbedingt notwendiger Reisen Rechnung. Es wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt, doch werden in dem Vorschlag die Entwicklung der epidemiologischen Lage und alle verfügbaren einschlägigen Fakten berücksichtigt.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Dieser Vorschlag stützt sich auf das inkrementelle wissenschaftliche Fachwissen über das SARS-CoV-2-Virus, seine Ausbreitung, seine genetischen Varianten, die noch ansteckender sind und zu schwereren Krankheitsverläufen führen (unter Beobachtung stehende und besorgniserregende Varianten), sowie auf die Wirksamkeit der Impfungen und die vorläufigen Ergebnisse klinischer Prüfungen von Medikamenten zur Behandlung von COVID-19-Erkrankungen und von Mitigationsmaßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung dieses Virus. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse wurden hauptsächlich vom ECDC und der WHO zur Verfügung gestellt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Keine.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in die Union und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben b und e sowie Artikel 292 Sätze 1 und 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 30. Juni 2020 hat der Rat die Empfehlung (EU) 2020/912 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung¹ angenommen.
- (2) Seitdem hat sich die epidemiologische Lage infolge der weltweit steigenden Impfquote mit Impfstoffen, die ein hohes Maß an Schutz vor schweren Krankheitsverläufen und Todesfällen bieten, und der Verbreitung der Omikron-BA.4- und -BA.5-Varianten, die seit Juli 2022 weltweit vorherrschend sind und tendenziell weniger schwerwiegende Folgen als die früheren Delta-Varianten haben, erheblich verbessert.
- (3) Angesichts der derzeitigen und der zu erwartenden epidemiologischen Lage erscheint es daher angebracht, die Aufhebung der Beschränkungen für Reisen in die Union zu empfehlen. Alle Mitgliedstaaten und alle Länder, auf die der Schengen-Besitzstand Anwendung findet, haben diese Beschränkungen bereits im Sommer aufgehoben.
- (4) Die Empfehlung (EU) 2020/912 enthielt unter anderem in ihrem Anhang I eine Liste derjenigen Drittländer, Sonderverwaltungsregionen und anderen Gebietskörperschaften (im Folgenden „Drittländer und Regionen außerhalb der EU/des EWR“), für die die Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die Union aufgehoben werden könnte, da sie die in der Empfehlung festgelegten epidemiologischen Kriterien erfüllen. Mit der Lockerung der Beschränkungen ist diese Liste nicht mehr erforderlich und sollte daher aufgehoben werden.
- (5) Das SARS-CoV-2-Virus zirkuliert jedoch weiterhin. Daher sollten die Mitgliedstaaten bereit sein, koordinierte und verhältnismäßige Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich die epidemiologische Lage erheblich verschlechtert, was auch aufgrund des Auftretens einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden Variante geschehen kann.

¹ Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung ([ABl. L 208 I vom 1.7.2020, S. 1](#)).

- (6) Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten, wenn sich die epidemiologische Lage in einem Drittland oder einer Region außerhalb der EU/des EWR erheblich verschlechtert, erforderlichenfalls nicht unbedingt notwendige Reisen beschränken, wobei diese Beschränkung für Personen, die geimpft oder genesen sind oder weniger als 72 Stunden vor ihrer Abreise im Wege eines Nukleinsäure-Amplifikationstests (NAAT) negativ getestet wurden, nicht gelten sollte. Dies sollte die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, bei der Ankunft dieser Personen zusätzliche Maßnahmen, wie beispielsweise zusätzliche Tests, Selbstisolierung oder Quarantäne, zu ergreifen.
- (7) Wenn ein Mitgliedstaat im Einklang mit der Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates² COVID-19-Beschränkungen einführt, sollten sich die Mitgliedstaaten innerhalb der Strukturen des Rates und in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) abstimmen, um festzustellen, ob für Reisen aus Drittländern in die Mitgliedstaaten ähnliche Beschränkungen eingeführt werden sollten.
- (8) In diesem Zusammenhang sollte das mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates³ und der Verordnung (EU) 2021/954 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴ eingeführte digitale COVID-Zertifikat der EU weiterhin als Impf-, Genesungs- und Testnachweis zugrunde gelegt werden. Ebenso sollten von Drittländern ausgestellte Zertifikate, für die ein gemäß Artikel 3 Absatz 10 oder Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 erlassener Durchführungsbeschluss gilt, anerkannt werden.
- (9) Des Weiteren sollten die Mitgliedstaaten, wenn in einem Drittland oder einer Region außerhalb der EU/des EWR eine besorgniserregende oder unter Beobachtung stehende Variante auftritt, weiterhin die Möglichkeit haben, in koordinierter Weise umgehend befristete und flexible Maßnahmen zu ergreifen, um die Verbreitung einer solchen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden Variante zu verzögern und ihre Eindämmung vorzubereiten.
- (10) Die vorliegende Empfehlung sollte für Reisen aus Drittländern in die Mitgliedstaaten zudem die erforderlichen Ausnahmen von den Reisebeschränkungen vorsehen. Personen, die aus zwingenden Gründen oder in Ausübung einer wichtigen Funktion reisen, sollten auch dann in die Mitgliedstaaten und in andere Länder, auf die der Schengen-Besitzstand Anwendung findet, reisen dürfen, wenn die Notbremse ausgelöst wurde. Zu diesem Zweck sollte die Liste der Personen, die aus zwingenden Gründen reisen müssen, angepasst und auf Personen beschränkt werden, die auch in solchen Situationen in der Lage sein müssen, zu reisen.

² Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates vom 25. Januar 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 (ABl. L 18 vom 27.1.2022, S. 110).

³ Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie ([ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 1](#)).

⁴ Verordnung (EU) 2021/954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie ([ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 24](#)).

- (11) Ferner sollten Unionsbürger sowie Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Wohnsitz in der Union stets in den Mitgliedstaat ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnsitzes zurückkehren dürfen, wobei ihnen bei ihrer Ankunft Maßnahmen auferlegt werden können. Für Kinder unter 12 Jahren sollten Impf-, Genesungs- oder Testnachweise nicht vorgeschrieben sein.
- (12) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme der vorliegenden Empfehlung. Da die vorliegende Empfehlung den Schengen-Besitzstand ergänzt, sollte Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Empfehlung angenommen hat, beschließen, ob es sie umsetzt.
- (13) Die vorliegende Empfehlung stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates⁵ nicht beteiligt. Sie findet daher keine Anwendung auf Irland.
- (14) Für Island und Norwegen stellt die vorliegende Empfehlung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands⁶ dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates⁷ genannten Bereich gehören.
- (15) Für die Schweiz stellt die vorliegende Empfehlung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands⁸ dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates⁹ genannten Bereich gehören.
- (16) Für Liechtenstein stellt die vorliegende Empfehlung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die

⁵ Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

⁶ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

⁷ Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

⁸ ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

⁹ Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands¹⁰ dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates¹¹ genannten Bereich gehören.

- (17) Eine etwaige Wiedereinführung von Beschränkungen nicht unbedingt notwendiger Reisen in die Union sollte im Interesse des reibungslosen Funktionierens des Schengen-Raums von allen Mitgliedstaaten in koordinierter Weise beschlossen werden —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

Aufhebung der Reisebeschränkungen

- (1) Ab dem [Datum] sollten alle COVID-19-bedingten Beschränkungen für Personen, die in die Union reisen, aufgehoben werden.

Anforderungen für Reisen im Falle einer erheblichen Verschlechterung der epidemiologischen Lage

- (2) Wenn dies zur Bewältigung einer erheblichen Verschlechterung der epidemiologischen Lage in den Mitgliedstaaten oder in Drittländern erforderlich ist, sollten die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls in koordinierter Weise im Rat und in enger Zusammenarbeit mit der Kommission beschließen, angemessene Anforderungen für Reisende **vor ihrer Abreise** wieder einzuführen. Dabei könnte es sich um eine der folgenden Anforderungen oder eine Kombination davon handeln:
- (a) Der Reisende muss spätestens 14 Tage vor der Einreise in die Union die letzte empfohlene Dosis einer ersten Impfserie eines der in der Union gemäß der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates¹² zugelassenen COVID-19-Impfstoffe oder eines der COVID-19-Impfstoffe, die das Notfallzulassungsverfahren der WHO durchlaufen haben, erhalten haben; bei Reisenden ab 18 Jahren dürfen seit der Verabreichung der im Impfbzertifikat angegebenen Dosis für den Abschluss der ersten Impfserie höchstens 270 Tage vergangen sein, oder es muss nach Ablauf dieses Zeitraums von 270 Tagen nach Abschluss der ersten Impfserie eine zusätzliche Dosis verabreicht worden sein.
- (b) Der Reisende muss innerhalb von 180 Tagen vor der Reise in die Mitgliedstaaten von COVID-19 genesen sein.

¹⁰ ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

¹¹ Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

¹² Verordnung (EG) Nr. 726/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Festlegung von Verfahren der Union für die Genehmigung und Überwachung von Humanarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur (ABl. L 136 vom 30.4.2004, S. 1).

- (c) Der Reisende muss mittels eines Nukleinsäure-Amplifikationstests (NAAT), der frühestens 72 Stunden vor der Abreise in die Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, negativ auf COVID-19 getestet worden sein.
- (3) Bei der Feststellung, ob eine Situation für die Zwecke von Nummer 2 als eine erhebliche Verschlechterung einzustufen ist, sollten die Mitgliedstaaten insbesondere die Belastung ihrer Gesundheitssysteme aufgrund von COVID-19 berücksichtigen und dazu insbesondere die Zahl der im Krankenhaus auf Normal- und Intensivstationen neu aufgenommenen und behandelten Patienten heranziehen.
- (4) Ferner sollten die Mitgliedstaaten in dem Fall, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates¹³ Beschränkungen für Reisen innerhalb der Union wieder einführen, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und dem durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁴ eingerichteten Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten erörtern, ob im Rahmen der vorliegenden Empfehlung ähnliche Beschränkungen für Reisen aus Drittländern in die Mitgliedstaaten eingeführt werden sollten.
- (5) Wurden Beschränkungen nach den Nummern 2 oder 4 wieder eingeführt, sollten Reisende im Besitz eines oder mehrerer der folgenden Dokumente sein:
- a) gültiger Impfnachweis, der nach Verabreichung eines in der Union nach der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 zugelassenen COVID-19-Impfstoffs ausgestellt wurde;
 - b) gültiger Impfnachweis, der nach Verabreichung eines Impfstoffs ausgestellt wurde, für den eine Notfallzulassung der WHO vorliegt, der aber nicht in der Liste der in der Union gemäß der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 zugelassenen Impfstoffe aufgeführt ist;
 - c) gültiger Genesungsnachweis;
 - d) gültiger Nachweis eines negativen Nukleinsäure-Amplifikationstests (NAAT).
- (6) Sofern sie nicht unter Nummer 5 Buchstaben a, b oder c fallen, sollten Kinder ab 12 und unter 18 Jahren in einen Mitgliedstaat reisen dürfen, wenn sie im Besitz eines gültigen Nachweises für einen negativen Nukleinsäure-Amplifikationstests (NAAT) sind, der frühestens 72 Stunden vor der Abreise durchgeführt wurde.
- (7) Kinder unter 12 Jahren, die mit einer Person im Alter von mindestens 18 Jahren reisen, die die Anforderungen nach Nummer 5 Buchstaben a, b oder c erfüllt, sollten vor der Abreise keinen zusätzlichen Anforderungen unterliegen.
- (8) Die Mitgliedstaaten könnten auch zusätzliche Maßnahmen **bei der Ankunft** im Einklang mit dem Unionsrecht und dem nationalen Recht anwenden, beispielsweise zusätzliche Tests, Selbstisolierung und Quarantäne.
- (9) Allerdings sollten

¹³ Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475.

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 851/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ABl. L 142 vom 30.4.2004, S. 1).

- a) Reisende, die im Sinne des Anhangs¹⁵ eine wesentliche Funktion ausüben oder deren Reise zwingend notwendig ist, bei ihrer Ankunft keinen Maßnahmen unterliegen, die den eigentlichen Zweck der Reise beeinträchtigen würden;
 - b) die Mitgliedstaaten für Transportpersonal, Seeleute und Grenzgänger für die Einreise in einen Mitgliedstaat nicht mehr als einen negativen Antigen-Schnelltest (RAT) bei der Ankunft vorschreiben;
 - c) Flugbesatzungen von der Testpflicht befreit werden, wenn sie sich weniger als 12 Stunden in einem Drittland aufgehalten haben.
- (10) Wenn die Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen bei der Ankunft nach Nummer 8 auferlegen, sollten sie den Reisenden angemessene Informationen in leicht zugänglicher Weise zur Verfügung stellen.

Impf-, Genesungs- und Testnachweise

- (11) Zusätzlich zu den nach der Verordnung (EU) 2021/953 ausgestellten Zertifikaten sollten die Mitgliedstaaten COVID-19-Impf-, -Genesungs- oder -Testnachweise anerkennen, die unter einen nach Artikel 3 Absatz 10 oder Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung erlassenen Durchführungsrechtsakt fallen.
- (12) Wurde kein entsprechender Durchführungsrechtsakt erlassen, könnten die Mitgliedstaaten im Sinne der Nummern 5 und 6 beschließen, für die Zwecke dieser Empfehlung im Einklang mit nationalem Recht einen von einem Drittland ausgestellten Impf-, Genesungs- oder Testnachweis zu akzeptieren, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Echtheit, Gültigkeit und Integrität des Dokuments sowie das Vorhandensein aller einschlägigen Daten gemäß der Verordnung (EU) 2021/953 überprüft werden müssen.

Maßnahmen in Bezug auf besorgniserregende oder unter Beobachtung stehende Varianten und Mechanismus für eine Notbremse

- (13) Wurde in einem Drittland oder einer Region außerhalb der EU/des EWR eine besorgniserregende oder unter Beobachtung stehende Variante entdeckt, sollten die Mitgliedstaaten Sofortmaßnahmen („Notbremse“) ergreifen, um die Ausbreitung der Variante in die Union einzudämmen. Die Mitgliedstaaten könnten für Drittstaatsangehörige, die sich in den 14 Tagen vor Antritt ihrer Reise in die Mitgliedstaaten in diesem Drittland oder dieser Region aufgehalten haben, ausnahmsweise innerhalb der Ratsstrukturen umgehend eine gemeinsame und vorübergehende Beschränkung aller Reisen in ihr Hoheitsgebiet einführen. Dies sollte auch für Situationen gelten, in denen sich die epidemiologische Lage so rasch und erheblich verschlechtert, dass vom Auftreten einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante auszugehen ist.
- (14) Die Mitgliedstaaten sollten innerhalb der Ratsstrukturen und in enger Zusammenarbeit mit der Kommission die Lage regelmäßig in koordinierter Weise überprüfen.
- (15) Diese Beschränkungen sollten nach zehn Kalendertagen auslaufen, es sei denn, die Mitgliedstaaten beschließen ausnahmsweise nach dem Verfahren der Nummern 13

¹⁵ Siehe auch Leitlinien der Kommission vom 28. Oktober 2020 (COM(2020) 686 final vom 28.10.2020).

und 14, sie um einen weiteren Zeitraum von bis zu zehn Kalendertagen zu verlängern.

- (16) Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten sollte eine Karte veröffentlichen und regelmäßig aktualisieren, in der die Situation in Bezug auf besorgniserregende Varianten und Varianten unter Beobachtung in Drittländern dargestellt wird.

Ausnahmen von vorübergehenden Reisebeschränkungen

- (17) Reisende, die im Sinne des Anhangs eine wesentliche Funktion ausüben oder deren Reise zwingend notwendig ist, sollten nicht den in den Nummern 2 und 12 genannten Reisebeschränkungen unterliegen.
- (18) Die folgenden Kategorien von Personen könnten den in den Nummern 2 und 12 genannten Reisebeschränkungen unterliegen, sollten jedoch weiterhin die Möglichkeit haben, in die Union zurückzukehren:
- a) Unionsbürger sowie Drittstaatsangehörige und ihre Familienangehörigen, die aufgrund von Übereinkommen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den betreffenden Drittstaaten andererseits ein Recht auf freien Personenverkehr genießen, das dem der Unionsbürger gleichwertig ist¹⁶;
 - b) langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige im Sinne der Richtlinie 2003/109/EG des Rates¹⁷ und Personen, die ihr Aufenthaltsrecht aus anderen Rechtsvorschriften der Union oder nationalen Rechtsvorschriften ableiten oder Inhaber eines nationalen Visums für den längerfristigen Aufenthalt sind, sowie ihre Familienangehörigen.

Sind diese Personen nicht im Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU, könnten sie bei ihrer Ankunft den zusätzlichen Maßnahmen nach Nummer 8 unterliegen.

- (19) Die gegebenenfalls anzuwendenden zusätzlichen Maßnahmen bei der Ankunft nach Nummer 8 sollten weiterhin für Reisende gelten, die nach den Nummern 17 und 18 von Beschränkungen ausgenommen sind.

Schlussbestimmungen

- (20) Für die Zwecke dieser Empfehlung sollten Einwohner von Andorra, Monaco, San Marino und Vatikanstadt/dem Heiligen Stuhl als Drittstaatsangehörige gelten, die in den Anwendungsbereich von Nummer 18 Buchstabe b fallen.

¹⁶ Gemäß Artikel 2 und 3 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

¹⁷ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44).

(21) Diese Empfehlung ersetzt die Empfehlung (EU) 2020/912. Sie sollte ab dem [Datum] gelten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.10.2022
COM(2022) 680 final

ANNEX

ANHANG

des

Vorschlags für eine EMPFEHLUNG DES RATES

**für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in
die Union und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates**

ANHANG

Bestimmte Kategorien von Reisenden, die eine wichtige Funktion ausüben oder deren Reise zwingend notwendig ist:

- i. Gesundheitspersonal, Gesundheitsforscher und Altenpflegepersonal;
- ii. Grenzgänger;
- iii. Transportpersonal;
- iv. Diplomaten, Personal internationaler Organisationen, von internationalen Organisationen eingeladene Personen, deren Anwesenheit für das reibungslose Funktionieren dieser Organisationen erforderlich ist, militärisches Personal, humanitäre Helfer und Katastrophenschutzkräfte in Ausübung ihrer Tätigkeit;
- v. Passagiere im Transitverkehr;
- vi. Passagiere, die aus zwingenden familiären und medizinischen Gründen reisen;
- vii. Seeleute;
- viii. Personen, die internationalen Schutz oder Schutz aus anderen humanitären Gründen benötigen.