

Helse- og omsorgsdepartementet
Krisestab HOD
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: Covid-19 oppdrag 185
Vår ref.: 20/40691-2
Saksbehandler: Jon Hjellum Vibeto
Dato: 26.10.2020
Kl, 12:15

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 185 – Unntak fra innreisekarantene ved bruk av fritidseiendommer i Norden

Vedlagt finnes svaret på dette oppdraget.

Vennlig hilsen

Johan Georg Røstad Torgersen e.f.
direktør

Jon Hilmar Iversen
konsulent

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:
FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd @fhi.no

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 185 – Unntak fra innreisekarantene ved bruk av fritidseiendommer i Norden

1. Om oppdraget

Helse- og omsorgsdepartementet ga 1. oktober 2020 Helsedirektoratet følgende oppdrag:

Helse- og omsorgsdepartementet gir Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet, i oppdrag å vurdere innretningen av unntaket fra innreisekarantene for strengt nødvendig vedlikehold på fast eiendom, båt, campingvogn og lignende i områder i Sverige eller Finland som er underlagt karanteneplikt. Det skal også vurderes hvorvidt det er smittevern faglig forsvarlig å innføre andre unntak fra innreisekarantene for personer som har fritidseiendommer i Norden som ikke er knyttet til vedlikehold. Ved vurdering av ev. nye unntak skal blant annet følgende vurderes og redegjøres for:

- om det skal gis fritak for innreisekarantene både i arbeidstiden og på fritiden,
- om test skal være et vilkår for å få unntak for innreisekarantene,
- om unntak fra innreisekarantene skal gjelde for andre personer enn de som eier fritidseiendommer mv., dvs. andre familiemedlemmer eller ved utleie eller utlån til andre,
- om det skal være vilkår til atferd under oppholdet, for eksempel krav til å ikke oppsøke butikker og lignende, for å få unntak for innreisekarantene,
- mulighetene for å sikre riktig etterlevelse og kontroll.

Eventuelle forslag til nye unntak må vurderes og ses i sammenheng med dagens unntak i § 6 a bokstav b.

Departementet viser til Helsedirektoratets svar på oppdrag nr. 141 og at det vil fortsatt være behov for unntak fra karanteneplikten, men at disse bør snevres inn og systematiseres. Helse- og omsorgsdepartementet ber om at det utarbeides konkrete forslag til ny forskriftsregulering som inngår i den systematikken som kapittel 2 i covid-19-forskriften legger opp til.

Eventuelle forslag til unntak fra Helsedirektoratet skal vurderes opp mot EØS-retten og særlig spørsmålet om likebehandling av EØS-borgere. Det skal også ses hen til de pågående prosesser i EU vedrørende bruk av restriksjoner ved reise, herunder krav eller anbefalinger om like regler for alle EØS-borgere.

Oppdraget må ses i sammenheng med oppdrag nr. 168 del 1, og må vurderes på bakgrunn av smittesituasjonen i uke 43.

Frist for oppdraget: **mandag 26. oktober 2020 kl 12.**

Oppdraget er besvart i nært samarbeid med Folkehelseinstituttet (FHI) og deres vurderinger er inntatt fortløpende. FHIs notat er også vedlagt i sin helhet.

2. Oppsummering og anbefaling

Helsedirektoratet og FHI anbefaler at dagens unntak for innreisekarantene ved bruk av fritidseiendommer i Sverige og Finland endres som følger:

- Kravet om ikke å overnatte tas ut og erstattes med en tidsbegrensning på 72 timer
- Bestemmelsen kan utvides til å gjelde Norden
- Kravet om at formålet med reisen er å utføre strengt nødvendig vedlikehold og tilsyn for å avverge store materielle skader på fast eiendom, båt, campingvogn og lignende tas ut

Oppsummering av Folkehelseinstituttets vurdering

FHI mener det er smittevernmessig forsvarlig at personer kan unntas innreisekarantene etter tidsbegrenset opphold på fritidseiendom i Norden, så lenge de ikke tar offentlig transport eller har nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med. Manglende etterlevelse av krav knyttet til opphold kan øke risikoen for importsmitte til Norge.

3. Innretning av dagens unntak

3.1 Rettslig utgangspunkt

Unntak fra innreisekarantene ved bruk av fritidseiendommer i Norden er i dag regulert i covid-19-forskriften § 6a bokstav b om unntak fra innreisekarantene for reisende med kortvarig opphold i land eller områder med forhøyet smitte mv. Bestemmelsen lyder:

Følgende personer er unntatt innreisekarantene i både arbeidstiden og fritiden:

- b) de som ankommer Norge etter å ha utført strengt nødvendig vedlikehold og tilsyn for å avverge store materielle skader på fast eiendom, båt, campingvogn og lignende i områder i Sverige eller Finland med karanteneplikt etter vedlegg A, uten å bruke offentlig transport, uten å overnatte der og uten å ha nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med.*

3.2. Generelt om innreisekarantene

FHI skriver: *Innreisekarantene har størst effekt når det er stor forskjell mellom smittepresset i land. Norge har fremdeles et lavere smittepress enn de fleste andre europeiske land, og det medfører en økt risiko for importsmitte. Karantene brukes til å begrense smittespredning etter nærkontakt, eller hvis man har vært i område med høy smittespredning, for å forhindre videre smittespredning i det norske samfunnet. Ved å karantenesette friske personer som har vært utsatt for smitte, kan man stoppe smittekjeden ved at de ikke har kontakt med andre utenfor husstanden, og dermed ikke sprer smitten videre. Karantene er spesielt nyttig for å hindre*

smitte før symptomdebut (presymptomatisk fase) eller ved asymptomatisk forløp. Utstrakt bruk av karantene medfører at mange ikke kan jobbe de 10 døgnene karantenen varer.

I utgangspunktet gjelder karantene for all innreise fra røde områder/land. Unntak har blitt gitt ulike grupper av innreisende, i noen tilfeller med krav om testing som kompenserende tiltak. I de aller fleste tilfeller er unntak innført av økonomiske og arbeidsrelaterte årsaker, mens unntak etter §6a punkt a), b), og delvis c) kan også knyttes til fritidsreiser.

Mange nordmenn har fritidseiendom i Sverige eller andre nordiske land. Kravet om karantene etter opphold på egen fritidseiendom erfarer vi at oppleves som uforholdsmessig for mange. Tiltak som dette er i stor grad tillitsbasert, og det er ukjent i hvor stor grad manglende etterlevelse av tiltaket er utbredt. En norsk studie har vist at etterlevelsen av pålegg om karantene og isolasjon har gått ned over tid¹. Det er fare for tiltakstrøtthet og manglende oppslutning om tiltak når tiltakene ikke oppleves som relevante eller nødvendige. Spesielt gjelder dette karantene som er et tiltak som brukes for friske personer. Bruk av karantene bør derfor målrettes til de som har høyest risiko for smitte. Innreisekarantene bør målrettes til å gjelde personer som har vært utsatt for smitte, f.eks. etter å ha hatt nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med i et land med høy forekomst av smitte.

Det er Helsedirektoratets vurdering at hovedregelen om krav om innreisekarantene i 10 døgn etter covid-19-forskriften § 4 for de som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt er basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, er nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstår som tjenlig etter en helhetsvurdering, jf smittevernloven § 1-5.

3.3. Unntak fra innreisekarantene etter opphold på fritidseiendom i områder i Sverige eller Finland

Helsedirektoratet og FHI er i oppdraget bedt om å vurdere innretningen av unntaket fra innreisekarantene for strengt nødvendig vedlikehold på fast eiendom, båt, campingvogn og lignende i områder i Sverige eller Finland som er underlagt karanteneplikt.

Slik unntaket i dag er innrettet så gis det unntak fra innreisekarantene for personer som har utført strengt nødvendig vedlikehold på fast eiendom, båt, campingvogn og lignende i områder i Sverige eller Finland som er underlagt karanteneplikt. Dette unntaket forutsetter at personene ikke bruker offentlig transport, overnatter eller har nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med.

Unntakets innretning ved at det ikke er tillatt å overnatte, gjør det praktisk vanskelig for mange å benytte seg av det. Mange vil ha vanskeligheter med å komme seg til eiendommen, utføre det nødvendige arbeidet og komme seg tilbake på samme dag. For dem er unntaket slik det er utformet i dag ikke gjeldende.

FHI skriver: Fra et smittevern faglig perspektiv, er risikoen forbundet med reise til røde land først og fremst knyttet til kontakten man har med andre mennesker i landet og opphold/aktiviteter i områder der man er i direkte eller indirekte kontakt med lokalbefolkning. Risikoen for å eksponeres for smitte er minimal dersom man reiser i egen bil til fritidseiendommen og ikke har kontakt med andre.

¹ Steens, A., et al., *Poor self-reported adherence to COVID-19-related quarantine/isolation requests, Norway, April to July 2020*. Eurosurveillance, 2020. **25**(37): p. 2001607.

Dersom man ellers følger vilkårene i §6a bokstav b vil man ikke være mer smitteutsatt dersom man overnattet på egen eiendom. Jo lenger oppholdet er, er imidlertid sannsynligheten for å måtte være i kontakt med lokalbefolkningen økende, eksempelvis i forbindelse med innkjøp og nødvendige tjenester, eventuelt rekreasjonsaktiviteter. En tidsbegrensning av unntaket kan derfor vurderes og eventuelt gradvis utvides. Med dagens bestemmelse er tidsbegrensningen dagsbesøk, og en utvidelse kan for eksempel etter FHIs vurdering utvides til 72 timer. Det påpekes igjen at varigheten ikke har betydning for risikoen gitt at man ikke har nærkontakt med andre, slik at det vil være etterlevelsen av vilkårene som har betydning for risikoen for økt importsmitte.

Dersom vilkår ikke følges, må man regnes som smitteutsatt på lik linje med annen reise til røde områder, med plikt til 10 døgns innreisekarantene.

FHI konkluderer med at dersom vilkår om å ikke ha nærkontakt med andre og ikke ta offentlig transport er oppfylt, er unntak fra innreisekarantene etter opphold på fritidseiendom i Norden smittevernmessig forsvarlig.

Helsedirektoratet er enig med FHI at overnatting ikke øker risikoen for smitte så lenge kravet om at man ikke bruker offentlig transport eller har nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med, overholdes. Jo lenger oppholdet er, jo større er imidlertid sannsynligheten for at disse kravene ikke overholdes og det vurderes derfor å være riktig med tidsbegrensning på 72 timer.

3.3.1 Utvidelse av unntaket til hele Norden

Med dagens innretning har ikke unntaket vært praktisk gjennomførbart for resten av Norden. Den foreslåtte utvidelsen av tidsperioden aktualiserer spørsmålet om fritidseiendommer i Norden skal omfattes.

Ifølge SSB² var det i 2018 19 725 nordmenn med fast eiendom i Sverige. Tilsvarende tall for Finland og Danmark var hnv 686 og 2 733. En utvidelse av unntaket til å gjelde hele Norden vil dermed omfatte 13% flere eiendommer enn i dag. De ekstra eiendommene er beliggende i Danmark.

Så lenge kravene til atferd under oppholdet overholdes, har det ingen smittevernfaglig betydning om eiendommen ligger i Sverige eller Danmark. Videre er omfanget av fritidseiendommer i Danmark beskjedent og bruken forventes å være lav i vinterhalvåret.

Helsedirektoratet vurderer at unntaket kan utvides til å omfatte hele Norden.

3.4 Ytterligere momenter

Under følger ytterligere momenter som er vektlagt i vurderingen av innretningen av unntaket fra innreisekarantene etter reiser til fritidseiendommer mv. i Norden. Disse er også relevante for vurderingen i punkt 4.

² <https://www.ssb.no/statbank/table/06063/tableViewLayout1/>

3.4.1 Testing som vilkår for unntak

FHI skriver: *Dersom den reisende ikke har vært smitteutsatt (f.eks. reist med egen bil, kun oppholdt seg på egen eiendom uten kontakt med andre), trenger ikke testing være et krav for unntak. FHI anbefaler generelt at man tester seg dersom man ankommer Norge fra et land med karanteneplikt. En test ved innreise vil kunne gjøre at man raskt kan isolere og smittespore positive tilfeller. Imidlertid vil en test tatt etter kortvarig utenlandsopphold (2-3 dager) ha mindre verdi for å oppdage importsmitte enn ved innreise etter lengre opphold. Det er både fordi det er mindre sannsynlighet at man har blitt smittet når man har vært kortere tid i et land, i tillegg til at det tar litt tid fra man blir smittet til dette kan oppdages med en test.*

Dersom krav om test innføres vil det utløse spørsmål om finansiering. I dette tilfellet er det ikke arbeidsgivere/virksomheter som har incentiv for å betale for testing. Da blir spørsmålet om det offentlige skal dekke kostnader når personer unntas karanteneplikt etter fritidsreise (som i utgangspunktet frarådes) eller om dette må dekkes av personene selv.

Konklusjon: FHI anbefaler ikke at det innføres krav om testing ved ankomst til Norge som vilkår for å gi unntak fra karantenen.

Helsedirektoratet stiller seg bak FHIs vurdering og anbefaler ikke krav om testing som unntak fra innreisekarantene. Som FHI uttaler vil testing ha begrenset verdi for slike kortvarige opphold under forutsetning av at det stilles vilkår for oppholdet for å forhindre at den reisende blir smitteutsatt.

En negativ test ved ankomst vil som FHI vurderer ikke være tilstrekkelig for å utelukke smitte (pga kort varighet av oppholdet, <72 timer) og dermed ikke være egnet som kriterium for unntak fra karantene.

3.4.2 Hvem som skal unntas

FHI skriver: *Om det er eier, en som leier, en som låner eller andre som besøker eiendommen har ingen smittevernfarelig betydning. Det er derfor uhensiktsmessig å trekke fram eierforholdet som det avgjørende for karanteneplikt. Det er grad av eksponering som må være førende.*

Det må som ellers være opp til den enkelte som reiser utenlands å sette seg inn i reiseråd og karantenebestemmelser.

Konklusjon: Unntak kan gis uavhengig av eierforhold

Helsedirektoratet stiller seg bak FHIs smittevernfarelige vurdering. Et eventuelt unntak fra innreisekarantene etter opphold på fritidseiendommer mv. i Norden bør knyttes til atferden under reisen og oppholdet og ikke til eierforholdet.

3.4.3 Vilkår til atferd under oppholdet

FHI skriver: *Det bør knyttes vilkår til atferd dersom man unntas karanteneplikt etter opphold i røde områder. I §6a b) per i dag, er kravet at man ikke tar offentlig transport, og ikke har kontakt med andre. Dette bør videreføres, da smitterisikoen ellers vil øke betraktelig og være som ved andre*

opphold i røde områder/land. Man bør reise direkte til eiendom uten overnatting i rødt område på veien, ikke ta offentlig transport, ikke oppsøke butikker eller andre virksomheter og tjenester, unngå kontakt med andre, og kun overnatte på egen eiendom. Ved opphold i båt/campingvogn e.l. må dette kunne gjennomføres uten at man deler fasiliteter som dusj/toalett med andre.

Konklusjon: Det bør settes krav til atferd for å unngå smitteeksponering under reisen og oppholdet, dvs. ikke ta offentlig transport, ikke ha nærkontakt med andre eller oppsøke steder der man kan komme i nærkontakt med andre og at brudd på vilkår medfører karanteneplikt i 10 døgn etter hjemkomst.

Helsedirektoratet stiller seg bak FHIs vurdering og anbefaler at unntak fra innreisekarantene kan gis under forutsetning av at smittereduserende vilkår som de nevnte, stilles.

3.4.4 Etterlevelse/kontroll

FHI skriver: Unntaket etter §6a bokstav b er per i dag i stor grad tillitsbasert. Ved utvidelse av unntaket, vil vilkårene knytte3t til unntaket være vanskelig å kontrollere slik at det fortsatt vil være tillitsbasert. Ved manglende etterlevelse av vilkårene vil åpning for lengre opphold på fritidseiendom i røde områder medføre en noe høyere risiko for importsmitte til Norge.

Konklusjon: Unntaket vil være tillitsbasert og manglende etterlevelse av vilkår vil øke risikoen for importsmitte til Norge.

Helsedirektoratet stiller seg bak FHIs vurdering.

3.5 Oppsummering om innretningen av dagens unntak

Innretningen av karanteneunntaket i covid-19-forskriften § 6a bokstav b blant annet med krav om ikke å overnatte medfører at det er praktisk vanskelig for mange å utføre strengt nødvendig vedlikehold og tilsyn for å avverge store materielle skader på fast eiendom, båt, campingvogn og lignende i områder i Sverige eller Finland.

Det anses smittevern­faglig forsvarlig at kravet til overnatting tas ut og erstattes med en tidsbegrensning på 72 timers opphold så lenge det fortsatt stilles vilkår til reisemåte og atferd under oppholdet. Disse begrensningene tilsier at det fortsatt kan gis fritak for innreisekarantene både i arbeidstiden og på fritiden.

En endring til 72 timer vil også muliggjøre tilsvarende reiser til andre nordiske land, så lenge kravene til reisemåte og atferd opprettholdes. Vi mener unntaket med de vilkår som foreslås gjør det smittevern­faglig forsvarlig å utvide bestemmelsen til å gjelde de øvrige landene i Norden.

Helsedirektoratet anbefaler at unntaket i gjeldende covid-19-forskrift § 6a bokstav b bør justeres. Det vises til forslag til forskriftsutforming i punkt 8.

4. Vurdering av andre unntak fra innreisekarantene knyttet til fritidseiendommer i Norden

Slik Helsedirektoratet forstår oppdraget så bes det her om en vurdering av andre unntak fra innreisekarantene for personer med fritidseiendommer i Norden med andre formål enn vedlikehold, for eksempel rekreasjon.

4.1 Formålet med reisen

FHI skriver: *Etter FHIs vurdering så har ikke formålet med reisen (vedlikehold eller ikke) betydning for risikoen for eksponering, dersom den som reiser følger kravene.*

UD fraråder for øvrig ikke-nødvendige reiser til utlandet, slik at en åpning for alle reiser til fritidseiendom kan være i konflikt med dette rådet. Dette reiserådet har bidratt til å begrense importsmitte til Norge, bl.a. fordi det bidrar til å holde reiseaktiviteten nede. Dersom Norge fremdeles ønsker å holde reiseaktiviteten til land med høyere smitteforekomst enn Norge på et lavt nivå, vil det ha betydning for hvilke formål det åpnes for.

Konklusjon: Formålet med reisen har ikke betydning for smitterisiko på individnivå. Imidlertid kan andre hensyn spill inn, og formålsbestemmelsen bør trolig ses i sammenheng med de generelle reiserådene om å fraråde alle ikke-nødvendige reiser til alle land.

Helsedirektoratet er enig med FHI at formålet med reisen isolert sett ikke har betydning for smitterisikoen så lenge de andre kravene til atferd opprettholdes. En person som ikke reiser med offentlig transport og ikke har nærkontakt med andre enn de han bor med under oppholdet har samme smitterisiko uavhengig av formålet med reisen.

Helsedirektoratet understreker imidlertid at et unntak for alle typer reiser til fritidseiendommer mv., uten at kravet til formål presiseres, i realiteten vil innebære en stor åpning for fritidsreiser til Norden. Norske statsborgere har registrert over 23 000 fritidseiendommer i Norden, hvorav mange ligger i kort avstand fra riksgrensen til Norge. Volumet på antall reisende kan derfor forventes å bli betydelig. Dette vil øke risikoen for at en signifikant andel av de reisende ikke overholder kravene om å ikke bruke offentlig transport eller ha nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med.

Hovedregelen i Norge i dag er at alle reiser til andre land som ikke er strengt nødvendige frarådes. Begrunnelsen for dette er risiko for importsmitte ved utenlandsreiser og i svaret på oppdrag 188 konkluderes det med at reiserådet trolig har bidratt til å redusere forekomsten av importsmitte. Videre understrekes det i oppdrag 188 at all lemping av tiltak og heving av kriterier ved innreise medfører en noe økt risiko for importsmitte.

Det påpekes til slutt at et unntak fra innreisekarantene etter en ikke-nødvendig reise for en såpass stor gruppe kan gjøre det vanskeligere å forsvare fortsatt karantenekrav overfor andre grupper.

Helsedirektoratet mener således at det er argumenter for å opprettholde kravet om formål i forskriften (strengt nødvendig vedlikehold). Samtidig er det en kjensgjerning at krav om innreisekarantene etter å ha reist i egen bil frem og tilbake til egen eiendom uten å ha hatt nærkontakt med andre enn de en bor med vurderes som uforholdsmessig av mange.

Hdir 26.10.2020

FHI beskriver at innreisekarantene har størst effekt når det er stor forskjell mellom smittepresset i land. Det vises til svaret på oppdrag 188 for bredere beskrivelse av importsmittens betydning i Norge og andre land. Det er stor variasjon blant smittetallene for Sveriges regioner. Värmland og Västra Götaland har for eksempel smittetall som tilsvarer tilgrensende norske fylker i uke 41-42. Effekten av karantene for de som har vært i disse regionene vil dermed være beskjeden.

Helsedirektoratet mener etter en totalvurdering at det er smittevern­faglig forsvarlig at unntak fra innreisekarantene etter opphold på fritidseiendom i Norden ikke betinges av at formålet med reisen er vedlikehold. Vurderingen forutsetter at kravene om å ikke reise med offentlig transport eller ha nærkontakt med andre enn de man bor med følges.

4.2 Oppsummerende om andre unntak

Som beskrevet i punkt 3.5. vurderer Helsedirektoratet at kravet om å ikke overnatte tas ut av forskriften og erstattes med en tidsbegrensning på 72 timer. Unntaket bør utvides til å gjelde Norden.

Helsedirektoratet anbefaler videre å ta ut dagens krav om at formålet med reisen skal være å utføre strengt nødvendig vedlikehold og tilsyn for å avverge store materielle skader på fast eiendom, båt, campingvogn og lignende. Kravene om å ikke bruke offentlig transport eller ha nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med bør opprettholdes.

5. Vurdering mot oppdrag 168 del 1

Oppdraget skal ses i sammenheng med oppdrag nr. 168 del 1, og må vurderes på bakgrunn av smittesituasjonen i uke 43.

Vi viser i den forbindelse til Folkehelseinstituttets svar på oppdrag 168 del 1 med vurdering for uke 42, datert 14. oktober 2020.

Dersom vilkår ikke følges, vil en utvidelse av unntak fra karantene kunne medføre høyere risiko for importsmitte, men trolig med begrenset omfang. Mulige tilfeller vil være fra ulike kommuner over hele landet, selv om det antagelig er mest aktuelt for grensenære kommuner. Kommunenes kapasitet til å håndtere tilfeller forventes ikke å bli påvirket i noen særlig grad. Hvis importsmitten øker betydelig som følge av unntak, må innstramning av unntaket vurderes.

6. Den epidemiologiske situasjonen i Norden

FHI skriver: Kort oppsummert har det siden begynnelsen av september vært en økende trend i meldte tilfeller fra alle de nordiske landene, hvor en stor andel av tilfellene meldes fra storbyer. Til tross for økningen i antall tilfeller, ser man ikke en høy belastning i helsevesenet, og antall covid-19-relaterte dødsfall er fremdeles på et lavt nivå. Dette har nok sammenheng med at det nå er en større andel yngre voksne som rapporteres smittet enn tidligere. Alle land melder om en økt testaktivitet.

Per 20. oktober rapporterer Island og Danmark om den høyeste 14-dagers insidensen, med hhv 314 og 100 tilfeller per 100 000 innbygger ifølge tall fra ECDC. For Sverige, Finland og Norge er tallene hhv 85, 51 og 38 per 100 000 innbygger. I alle landene er det regionale forskjeller internt, og dette kan føre til store regionale forskjeller mellom grenseregioner - for eksempel er 14-dagers insidensen i Jämtland og Trøndelag hhv 176 og 17 per 100 000 i uke 41-42. Bortsett fra Jämtland er det allikevel flere regioner i Norge som har tilsvarende 14-dagers insidens som de andre svenske regionene som grenser direkte til Norge – for eksempel er 14-dagers insidensen per 100 000 i Oslo og Viken hhv 95 og 37 og i Värmland og Västra Götaland hhv 40 og 72. I forhold til grensen til Finland har Troms og Finnmark en 14-dagers insidens på 35, mens Lapplands Sjukvårdsdistrikt har en 14-dagers insidens på 18.

Basert på data fra MSIS er det rapportert om lite importsmitte fra andre nordiske land til Norge. For ukene 39-42 er det rapportert om 12 tilfeller hvor Sverige er antatt smitteland og 3 tilfeller hvor Danmark er antatt smitteland. Det er ikke rapportert om importsmitte fra Island eller Finland i samme periode. Det må dog påpekes at antatt smitteland kun er angitt for 65 % av de meldte tilfellene i denne perioden.

7. EU/ EØS

Eventuelle forslag til unntak fra Helsedirektoratet skal vurderes opp mot EØS-retten og særlig spørsmålet om likebehandling av EØS-borgere. Det skal også ses hen til de pågående prosesser i EU vedrørende bruk av restriksjoner ved reise, herunder krav eller anbefalinger om like regler for alle EØS-borgere.

Helsedirektoratet vil her særlig vise til artikkel 27, 28 og 29 i direktivet om fri personbevegelse 2004/38/EF. Direktivet regulerer retten til fri bevegelse for EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Direktivet inneholder bestemmelser om rett til å ferdes og oppholde seg fritt, som utgjør en av våre kjerneforpliktelser etter EØS-avtalen. Det følger av artikkel 27 og 28 at inngrep i retten til fri bevegelse bare er tillatt dersom tiltakene er nødvendige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier³. Artikkel 29 nr. 1 fastsetter videre følgende:

«Sykdommer som kan gi grunnlag for å begrense den frie bevegelse, er bare sykdommer som kan være epidemiske i henhold til Verdens helseorganisasjons gjeldende bestemmelser samt infeksjonssykdommer eller smittsomme parasittære sykdommer dersom de omfattes av vernetiltak som gjelder for vertsstatens egne borgere.»

Det foreligger i dag ikke andre reiserestriksjoner for nordmenn som reiser i EU/Schengen enn innreisekarantene ved hjemkomst. Karantenereglene er et tiltak som skal bidra til å redusere smittespredning ved innreise fra land med høy forekomst av smitte.. Ut fra smittesituasjonen pr i dag så anses det nødvendig og forholdsmessig å stille vilkår for reiser på tvers av landegrenser. Det vises her til svar på oppdrag 188 hvor det fremgår at Norge fremdeles har et lavere smittepress enn de fleste andre europeiske land, og at innreise fra andre land medfører derfor en økt risiko for importsmitte. Forutsetningen for å kunne anbefale unntak fra innreisekarantene etter reiser til fritidseiendommer, er at vedkommende som unntas fra innreisekarantene ikke bruker offentlig transport, har et kortvarig opphold og gjennomfører oppholdet uten å ha nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med. De nødvendige smittehensyn anses dermed ivaretatt ved et slikt unntak. Det er en forutsetning at unntaket innrettes slik at de reisende kan etterleve kravene. Det vurderes

³ Prop. 124 L (2019–2020) kapittel 5

Hdir 26.10.2020

derfor at det er nødvendig av smittevernhensyn å begrense unntaket til å gjelde geografisk korte reiser på grunn av tidsfaktoren.

EU anbefaler at ingen restriksjoner skal pålegges reisende fra grønne områder, men det kan pålegges reisende fra oransje og røde områder. EU anbefaler at medlemsstatene bør respektere forskjellene i den epidemiologiske situasjonen mellom oransje og røde områder, og iverksette tiltak proporsjonalt med dette. Muligheter som kan benyttes er f.eks. at reisende fra oransje områder kan tilbys testing eller selverklæringskjema, mens reisende fra røde land kan pålegges karantene eller testing. EU anbefaler generelt testing fremfor karantene.

Det er allikevel opp til medlemsstatene å bestemme hvilke tiltak som skal brukes på personer som ankommer landet. Dette betyr at noen medlemsstater ikke vil ha noen restriksjoner på reiser innen Europa, mens andre kan bestemme seg for å bruke visse tiltak, som karantene eller testing, for reisende som kommer fra «oransje», «røde» eller «grå» områder.

8. Forslag til forskriftstekst

Vi foreslår følgende forskriftsendring i covid-19-forskriften § 6a bokstav b:

Følgende personer er unntatt innreisekarantene i både arbeidstiden og fritiden:

b) de som ankommer Norge etter kortvarig opphold på fritidseiendom, båt, campingvogn og lignende i områder i Norden med karanteneplikt etter vedlegg A, uten å bruke offentlig transport og uten å ha nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med. Med kortvarig opphold menes opphold innenfor 72 timer.

Oppdrag fra HOD nr. 185 om unntak fra innreisekarantene ved bruk av fritidseiendommer i Norden

Fredag 23. oktober 2020

Oppdragstekst

Helse- og omsorgsdepartementet gir Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet, i oppdrag å vurdere innretningen av unntaket fra innreisekarantene for strengt nødvendig vedlikehold på fast eiendom, båt, campingvogn og lignende i områder i Sverige eller Finland som er underlagt karanteneplikt. Det skal også vurderes hvorvidt det er smittevern­faglig forsvarlig å innføre andre unntak fra innreisekarantene for personer som har fritidseiendommer i Norden som ikke er knyttet til vedlikehold. Ved vurdering av ev. nye unntak skal blant annet følgende vurderes og redegjøres for:

- om det skal gis fritak for innreisekarantene både i arbeidstiden og på fritiden,
- om test skal være et vilkår for å få unntak for innreisekarantene,
- om unntak fra innreisekarantene skal gjelde for andre personer enn de som eier fritidseiendommer mv., dvs. andre familiemedlemmer eller ved utleie eller utlån til andre,
- om det skal være vilkår til atferd under oppholdet, for eksempel krav til å ikke oppsøke butikker og lignende, for å få unntak for innreisekarantene,
- mulighetene for å sikre riktig etterlevelse og kontroll.

Eventuelle forslag til nye unntak må vurderes og ses i sammenheng med dagens unntak i § 6 a bokstav b.

Oppsummering av Folkehelseinstituttets vurdering

FHI mener det er smittevernmessig forsvarlig at personer kan unntas innreisekarantene etter tidsbegrenset opphold på fritidseiendom i Norden, så lenge de ikke tar offentlig transport eller har nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med. Manglende etterlevelse av krav knyttet til opphold kan øke risikoen for importsmitte til Norge.

Generelt om innreisekarantene

Innreisekarantene har størst effekt når det er stor forskjell mellom smittepresset i land. Norge har fremdeles et lavere smittepress enn de fleste andre europeiske land, og det medfører en økt risiko for importsmitte. Karantene brukes til å begrense smittespredning etter nærkontakt, eller hvis man har vært i område med høy smittespredning, for å forhindre videre smittespredning i det norske samfunnet. Ved å karantenesette friske personer som har vært utsatt for smitte, kan man stoppe smittetekjeden ved at de ikke har kontakt med andre utenfor husstanden, og dermed ikke sprer smitten videre. Karantene er spesielt nyttig for å hindre smitte før symptomdebut (presymptomatisk fase) eller ved asymptomatisk forløp. Utstrakt bruk av karantene medfører at mange ikke kan jobbe de 10 døgnene karantenen varer.

I utgangspunktet gjelder karantene for all innreise fra røde områder/land. Unntak har blitt gitt ulike grupper av innreisende, i noen tilfeller med krav om testing som kompenserende tiltak. I de aller fleste tilfeller er unntak innført av økonomiske og arbeidsrelaterte årsaker, mens unntak etter §6a punkt a), b), og delvis c) kan også knyttes til fritidsreiser.

Mange nordmenn har fritidseiendom i Sverige eller andre nordiske land. Kravet om karantene etter opphold på egen fritidseiendom erfarer vi at oppleves som uforholdsmessig for mange. Tiltak som dette er i stor grad tillitsbasert, og det er ukjent i hvor stor grad manglende etterlevelse av tiltaket er utbredt. En norsk studie har vist at etterlevelsen av pålegg om karantene og isolasjon har gått ned over tid¹. Det er fare for tiltakstrøtthet og manglende oppslutning om tiltak når tiltakene ikke oppleves som relevante eller nødvendige. Spesielt gjelder dette karantene som er et tiltak som brukes for friske personer. Bruk av karantene bør derfor målrettes til de som har høyest risiko for smitte. Innreisekarantene bør målrettes til å gjelde personer som har vært utsatt for smitte, f.eks. etter å ha hatt nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med i et land med høy forekomst av smitte.

Vurdering av unntak etter bruk av fritidseiendom i Norden

Forskriftens §6a bokstav b åpner i dag for unntak for personer som reiser for nødvendig vedlikehold/tilsyn av eiendom, uten å overnatte og uten bruke kollektivtransport, og uten å ha nærkontakt med andre.

Fra et smittevern faglig perspektiv, er risikoen forbundet med reise til røde land først og fremst knyttet til kontakten man har med andre mennesker i landet og opphold/aktiviteter i områder der man er i direkte eller indirekte kontakt med lokalbefolkning. Risikoen for å eksponeres for smitte er minimal dersom man reiser i egen bil til fritidseiendommen og ikke har kontakt med andre.

Derom man ellers følger vilkårene i §6a bokstav b vil man ikke være mer smitteutsatt dersom man overnattet på egen eiendom. Jo lenger oppholdet er, er imidlertid sannsynligheten for å måtte være i kontakt med lokalbefolkningen økende, eksempelvis i forbindelse med innkjøp og nødvendige tjenester, eventuelt rekreasjonsaktiviteter. En tidsbegrensning av unntaket kan derfor vurderes og eventuelt gradvis utvides. Med dagens bestemmelse er tidsbegrensningen dagsbesøk, og en utvidelse kan for eksempel være til 72 timer. Det påpekes igjen at varigheten ikke har betydning for risikoen gitt at man ikke har nærkontakt med andre, slik at det vil være etterlevelsen av vilkårene som har betydning for risikoen for økt importsmitte.

Dersom vilkår ikke følges, må man regnes som smitteutsatt på lik linje med annen reise til røde områder, med plikt til 10 døgns innreisekarantene.

Konklusjon: dersom vilkår om å ikke ha nærkontakt med andre og ikke ta offentlig transport er oppfylt, er unntak fra innreisekarantene etter opphold på fritidseiendom i Norden smittevernmessig forsvarlig.

¹ Steens, A., et al., *Poor self-reported adherence to COVID-19-related quarantine/isolation requests, Norway, April to July 2020*. Eurosurveillance, 2020. **25**(37): p. 2001607.

Formålet med reisen

Dersom man følger vilkårene, har ikke formålet med reisen (vedlikehold eller ikke) betydning for risikoen for eksponering.

UD fraråder for øvrig ikke-nødvendige reiser til utlandet, slik at en åpning for alle reiser til fritidseiendom kan være i konflikt med dette rådet. Dette reiserådet har bidratt til å begrense importsmitte til Norge, bl.a. fordi det bidrar til å holde reiseaktiviteten nede. Dersom Norge fremdeles ønsker å holde reiseaktiviteten til land med høyere smitteforekomst enn Norge på et lavt nivå, vil det ha betydning for hvilke formål det åpnes for.

Konklusjon: Formålet med reisen har ikke betydning for smitterisiko på individnivå. Imidlertid kan andre hensyn spill inn, og formålsbestemmelsen bør trolig ses i sammenheng med de generelle reiserådene om å fraråde alle ikke-nødvendige reiser til alle land.

Jobb- og fritidskarantene

Dersom man unngår eksponering ved å følge vilkår som beskrevet over, bør man kunne unntas karantene helt, både i arbeidstid og fritid.

Konklusjon: En utvidelse av unntak kan gjelde både skole-/arbeidstid og fritid.

Testing som vilkår for unntak

Dersom den reisende ikke har vært smitteutsatt (f.eks. reist med egen bil, kun oppholdt seg på egen eiendom uten kontakt med andre), trenger ikke testing være et krav for unntak. FHI anbefaler generelt at man tester seg dersom man ankommer Norge fra et land med karanteneplikt. En test ved innreise vil kunne gjøre at man raskt kan isolere og smittespore positive tilfeller. Imidlertid vil en test tatt etter kortvarig utenlandsopphold (2-3 dager) ha mindre verdi for å oppdage importsmitte enn ved innreise etter lengre opphold. Det er både fordi det er mindre sannsynlighet at man har blitt smittet når man har vært kortere tid i et land, i tillegg til at det tar litt tid fra man blir smittet til dette kan oppdages med en test.

Dersom krav om test innføres vil det utløse spørsmål om finansiering. I dette tilfellet er det ikke arbeidsgivere/virksomheter som har incentiv for å betale for testing. Da blir spørsmålet om det offentlige skal dekke kostnader når personer unntas karanteneplikt etter fritidsreise (som i utgangspunktet frarådes) eller om dette må dekkes av personene selv.

Konklusjon: FHI anbefaler ikke at det innføres krav om testing ved ankomst til Norge som vilkår for å gi unntak fra karantenen.

Hvem som skal unntas

Om det er eier, en som leier, en som låner eller andre som besøker eiendommen har ingen smittevernfarelig betydning. Det er derfor uhensiktsmessig å trekke fram eierforholdet som det avgjørende for karanteneplikt. Det er grad av eksponering som må være førende.

Det må som ellers være opp til den enkelte som reiser utenlands å sette seg inn i reiseråd og karantenebestemmelser.

Konklusjon: Unntak kan gis uavhengig av eierforhold

Vilkår til atferd under oppholdet

Det bør knyttes vilkår til atferd dersom man unntas karanteneplikt etter opphold i røde områder. I §6a b) per i dag, er kravet at man ikke tar offentlig transport, og ikke har kontakt med andre. Dette bør videreføres, da smitterisikoen ellers vil øke betraktelig og være som ved andre opphold i røde områder/land. Man bør reise direkte til eiendom uten overnatting i rødt område på veien, ikke ta offentlig transport, ikke oppsøke butikker eller andre virksomheter og tjenester, unngå kontakt med andre, og kun overnatte på egen eiendom. Ved opphold i båt/campingvogn e.l. må dette kunne gjennomføres uten at man deler fasiliteter som dusj/toalett med andre.

Konklusjon: Det bør settes krav til atferd for å unngå smitteeksponering under reisen og oppholdet, dvs. ikke ta offentlig transport, ikke ha nærkontakt med andre eller oppsøke steder der man kan komme i nærkontakt med andre og at brudd på vilkår medfører karanteneplikt i 10 døgn etter hjemkomst.

Etterlevelse/kontroll

Unntaket etter §6a bokstav b er per i dag i stor grad tillitsbasert. Ved utvidelse av unntaket, vil vilkårene knyttet til unntaket være vanskelig å kontrollere slik at det fortsatt vil være tillitsbasert. Ved manglende etterlevelse av vilkårene vil åpning for lengre opphold på fritidseiendom i røde områder medføre en noe høyere risiko for importsmitte til Norge.

Konklusjon: unntaket vil være tillitsbasert og manglende etterlevelse av vilkår vil øke risikoen for importsmitte til Norge.

Den epidemiologiske situasjonen i Norden

Kort oppsummert har det siden begynnelsen av september vært en økende trend i meldte tilfeller fra alle de nordiske landene, hvor en stor andel av tilfellene meldes fra storbyer. Til tross for økningen i antall tilfeller, ser man ikke en høy belastning i helsevesenet, og antall covid-19-relaterte dødsfall er fremdeles på et lavt nivå. Dette har nok sammenheng med at det nå er en større andel yngre voksne som rapporteres smittet enn tidligere. Alle land melder om en økt testaktivitet.

Per 20. oktober rapporterer Island og Danmark om den høyeste 14-dagers insidensen, med hhv 314 og 100 tilfeller per 100 000 innbygger ifølge tall fra ECDC. For Sverige, Finland og Norge er tallene hhv 85, 51 og 38 per 100 000 innbygger. I alle landene er det regionale forskjeller internt, og dette kan føre til store regionale forskjeller mellom grenseregioner - for eksempel er 14-dagers insidensen i Jämtland og Trøndelag hhv 176 og 17 per 100 000 i uke 41-42. Bortsett fra Jämtland er det allikevel flere regioner i Norge som har tilsvarende 14-dagers insidens som de andre svenske regionene som grenser direkte til Norge – for eksempel er 14-dagers insidensen per 100 000 i Oslo og Viken hhv 95 og 37 og i Värmland og Västra Götaland hhv 40 og 72. I forhold til grensen til Finland har Troms og Finnmark en 14-dagers insidens på 35, mens Lapplands Sjukvårdsdistrikt har en 14-dagers insidens på 18.

Basert på data fra MSIS er det rapportert om lite importsmitte fra andre nordiske land til Norge. For ukene 39-42 er det rapportert om 12 tilfeller hvor Sverige er antatt smitteland og 3 tilfeller hvor

Danmark er antatt smitteland. Det er ikke rapportert om importsmitte fra Island eller Finland i samme periode. Det må dog påpekes at antatt smitteland kun er angitt for 65 % av de meldte tilfellene i denne perioden.

Vurdering mot oppdrag 168 del 1

Vi viser til Folkehelseinstituttets svar på oppdrag 168 del 1 med vurdering for uke 42, datert 14.okt.

Dersom vilkår ikke følges, vil en utvidelse av unntak fra karantene kunne medføre høyere risiko for importsmitte, men trolig med begrenset omfang. Mulige tilfeller vil være fra ulike kommuner over hele landet, selv om det antagelig er mest aktuelt for grensenære kommuner. Kommunenes kapasitet til å håndtere tilfeller forventes ikke å bli påvirket i noen særlig grad. Hvis importsmitten øker betydelig som følge av unntak, må innstramning av unntaket vurderes.

Likebehandling av EØS-borgere

I utgangspunktet kunne man åpnet for unntak etter reiser til fritidseiendommer også utenfor Norden, men i praksis vil det være vanskelig å gjennomføre slike reiser ut fra vilkårene som er spesifisert (ikke nærkontakt, ikke bruk av offentlig transport mm) og innenfor en eventuell tidsbegrensning.