

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.:  
Vår ref.: 21/984-3  
Saksbehandler: Arve Paulsen  
Dato: 18.01.2021

## Svar på oppdrag 294 fra HOD - Felles standardisert protokoll for testing for å unngå karantene ved reising mellom land

HelseDirektoratet oversender med dette svar på oppdrag 294. Oppdraget er løst i tett samvirke med FHI og NHN og det er sett hen til andre oppdrag med relevans for 294.

Anbefaling mht Norges posisjon finnes til slutt i dokumentet.

### Oppdraget

Se det vedlagte initiativet fra Spania om Collaboration at the OECD to reach in the immediate future an international framework for safe international mobility.

HOD gir HelseDirektoratet i oppdrag å følge opp saken på våre vegne og komme med forslag til hva Norges posisjon bør være.

Det skal være et ekspertmøte i neste uke, antagelig torsdag 14. januar kl 14:00-16:00. HelseDirektoratet bør delta på dette. HOD ber om å få en vurdering og tilråding kort tid etter at dette møtet er avholdt.

### Oppsummering av OECD-møtet

OECD og initiativtaker Spania åpnet møtet og forklarte bakgrunnen for initiativet om å utvikle en protokoll som kan bidra til å legge til rette for økt reising. Reiserestriksjoner har store økonomiske konsekvenser for turistindustrien, og bransjer som er innrettet mot sektoren. Dette rammer turistland som Spania hardt. Forslaget, og bakgrunns materialet, om å lage en protokoll som skal bidra til å regulere, og legge til rette for like rutiner for håndtering av reiser, er utviklet av OECD.

#### HelseDirektoratet

Avdeling prosjekt og tjenestedesign

Arve Paulsen

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Org.nr.: 983 544 622 • [postmottak@helsedir.no](mailto:postmottak@helsedir.no) • [www.helsedirektoratet.no](http://www.helsedirektoratet.no)

Spania pekte på at det er krevende å finne en organisatorisk ramme for en protokoll for økt og trygg reising og at det som sådan ikke er en overnasjonal organisasjon som kan utvikle og håndtere et slikt rammeverk. Spania understreket sin rolle som EU-land, men også at det er behov for samarbeid for finne globale løsninger i samarbeid mellom flere organisasjoner (WHO, IATA, EU og OECD).

OECD har lagt frem rapporter om økonomisk konsekvens av Covid-19 og har benyttet seg av organisasjonens tekniske kapasitet til å utvikle underlaget for møtet. De la vekt på at evt. forslag til protokoll må være i linje med andre prosjekter som er i ferd med å utvikle løsninger for reising, f. eks vaksinesertifikater osv. I tillegg var OECD klar på at det er vanskelig å se for seg at dette kan bli lovlig bindende avtale, og at protokoll med støtte fra signerende land kan være en løsning. I underlaget til møtet la OECD frem et flytskjema for hvordan et testregime kan gjennomføres.

Etter en kort innledning, ble møtet åpnet for kommentarer. En rekke land tok ordet i denne delen av møtet og da særlig omkring utfordringene som en protokoll ville måtte løse.

### *Problemstillingene som ble løftet frem i møtet*

- Det ble kommentert at det fremstår som vanskelig å se for seg at OECD og samarbeidsland kan utvikle noe som er juridisk bindende. Dermed en protokoll, eller multilateral avtale. Det må være samsvar mellom dette arbeidet og pågående arbeid med utvikling av vaksinesertifikater, jf. det pågående arbeidet i WHO.
- Belgia tok opp at de vurderte helseperspektivet som viktigst og at de var opptatt av at det ikke burde gjennomføres ikke-essensielle reiser siden man ikke har god nok kunnskap om hva økt reising kan føre til – særlig tatt i betraktning av nye varianter av SARS-COV-2. Herunder også kritisk til at flytskjemaet som OECD presenterte ikke inneholdt karantene (7 dager og utsjekk med PCR). Til dette kommenterte OECD at skjemaet som de presenterte er den modellen som Delta Airlines benytter for flyvninger mellom USA og Italia.
- Canada kommenterte at de innførte nytt regelverk for flyvninger til landet 7. januar – alle reisende må vise negativ PCR 72 timer for reise. Dette er et papirbasert system og satt opp spesifikt knyttet til de nye variantene. De arbeider med å utvikle teknisk løsning som lagrer minst mulig informasjon, men som sørger for at resultater av test kan forevises. Språk er også en utfordring i denne sammenheng. I tillegg skal en slik protokoll også håndtere reising over grensestasjoner osv. For Canada er dette en særskilt problemstilling med omfattende import av varer fra USA.
- Herunder kom også debatt om personvern- og datahåndtering. Det ble kommentert at deling av pasientinformasjon, selv i en normalsituasjon, er komplisert på tvers av landegrenser.
- Dette startet en kort debatt om tekniske løsninger slik som f. eks bruk av QR-koding og utfordring knyttet til godkjenning, eller validering, av fasiliteter som gjennomfører tester.
- Her ble det kommentert at utreisestedet bør kunne validere laboratorier- og testresultater – og at det utvikles et system med gjensidig godkjenning av laboratorier osv.
- Det var også flere land som kommenterte på at dette forslaget vil øke behovet betraktelig for tester. Det vil i flytskjemaet som OECD presenterte, kunne bli opptil fem tester av en reisende. I tillegg til praktiske implikasjonene, og tilgang til tester, laboratoriekapasitet osv., at oppsettet generelt må vurderes opp mot knappe helseressurser- og kostnader som det vil medføre.

### *Hovedinntrykk av møtet*

- Det økonomiske utfordringsbildet er beskrevet av OECD, og som sådan fremstår det som relevant at organisasjonen bidrar til å finne løsninger for trygg reising, men det kommer ikke klart frem i møtet hvordan protokollen, som foreslås, skal utvikles.
- Helsedirektoratet stilte spørsmål om hva som er neste steg i prosessen, men fikk ikke noe klart svar utover at det skal innkalles til et nytt møte. Det fremstår som noe uheldig at prosessen ikke er skikkelig beskrevet.
- Det forelå heller ikke informasjon om en slik protokoll vil være bindende, om det vil planlegges for sanksjonsmulighet, eller om det er en 'opt out' for deltakende land ved f. eks nasjonal økning i smitterater osv.
- Det vil nok være en styrking av evt. videre prosess å inkludere Verdens helseorganisasjons (WHO) tekniske- og normative rolle i arbeidet, i tillegg til relevante luftfartsorganisasjoner. OECD sa i møtet at de hadde valgt minste motstands vei i arbeidet så lang, og kommentarene fra deltakerne i møtet understreker vel at det er et omfattende arbeid som ligger frem i tid. Herunder så fremstod det som litt uventet at flytskjemaet som ble presentert, er modellen som Delta Airlines benytter og ikke var utviklet av en relevant helseautoritet.
- Flere tok opp helseperspektivene, men opplever vel at dette går inn i den kunnskaps- og prioriteringssplitten som mange land vil stå i – liv- og helse vs. samfunnsøkonomiske hensyn
- Flytskjema som presenteres må vurderes, men det er klart at økt reising vil kreve økt tilgang til tester, og praktisk gjennomføring. Det er naturlig å tenke seg at det er behov for en vurdering av hva økt antall reisende vil bety i ressursbruk for helsetjenesten, og hva en økning i reisende bety for nasjonal Covid-19 håndtering, jf. at en del av testene vil kunne være falske-positive/falske-negative. Herunder også kostnader av et slikt oppsett.
- I tillegg er det klart at det er behov for tekniske løsninger som ivaretar personvern, at tester er utført av en godkjent aktør og at det er samsvar med pågående arbeid med vaksinesertifikater.
- Erfaring fra WHO-arbeid med utvikling av internasjonale koder, slik som koden om etisk rekruttering av helsepersonell, viser at det er krevende å utvikle internasjonale avtaler. En tilleggsutfordring i denne sammenheng er at det ikke er en organisasjon som har sektoransvaret – dette ble da også påpekt av Spania som sa at det er utfordrende at det ikke er en organisasjon som har governance-ansvaret for dette området.
- OECD konferansen hadde som del av underlaget, dokumentet "Mobility proposal Transmission of information across borders". Dette beskriver noen ulike måter å tilgjengeliggjøre data om testresultater. Det er prinsipielt to alternativer, enten å overføre informasjon om innbyggeres resultater/status mellom land, eller at innbygger er informasjonsbærer. Det siste innebærer typisk at innbygger har et sertifikat/pass som kan være på papir eller digitalt. For sertifikat/pass vil innbygger vise dette ved behov. Visning av et sertifikat/pass kan åpne for at den som vurderer dette kan gjøre verifikasjon.
- Det framstår som at det er størst moment bak løsninger for sertifikat/pass sammenlignet med løsninger for å sende pasientinformasjon mellom land.

### **Norske vurderinger knyttet til reising i Europa**

Spørsmålet om reising må vurderes ut fra minst tre perspektiver: den enkeltes frihet og ønske/behov for å reise, spredning av smitte og virkning på det enkelte lands økonomi.

### *Den enkeltes frihet*

Reiserestriksjonene har innskrenket den enkeltes frihet og har hatt negative virkninger både for turistnæringen og næringslivet for øvrig. For å skape større forutsigbarhet og en mer rasjonell bruk av tiltak for å begrense reising, har EU laget et rådgivende rammeverk som skal standardisere bruken av reiserestriksjoner i Europa. Slik situasjonen er for tiden, er det lite sannsynlig at dette rammeverket vil få store praktiske konsekvenser med det første fordi de fleste land har et så høyt smittenivå, at reising er lite aktuelt.

### *Spredning av smitte*

Import av smitte fra land med høyere smitte enn i vårt land, vil gi økt risiko for utbrudd og forhøyet smitte. Normalt vil turisme utgjøre den største reisevirksomheten og dermed også den største risikoen. På grunn av innreisekarantene, reiseråd fra UD og reiserestriksjoner i andre land, har reisevirksomheten gått ned med 95 prosent.

I Norge er det først og fremst gjestearbeidere og innvandrere som har besøkt hjemlandet, som har forårsaket importsmitte de siste månedene. Dette er til gjengjeld blitt et økende problem etter hvert som smitten i disse landene har økt. De siste ukene har smitte fra enkelte land forårsaket mange utbrudd.

Denne smitten er det viktig å få redusert fordi den vedlikeholder et høyt smittepress og setter kommunenes TISK-arbeid under press. Innreiseregistrering, tettere oppfølging av karantenering og obligatorisk testing ved innreise må antas å bidra til redusert importsmitte.

I dagens situasjon hvor vi har satt inn inngripende tiltak for å slå ned smitten og gjenopprette et lavt smittenivå, vil det være viktig å begrense reising og stanse importsmitte. Normalt vil imidlertid reiserestriksjoner være viktigst og ha sterkest effekt hvis Norge har et vesentlig lavere smittenivå enn andre land, men kapasitetshensyn i kommunesektoren tilsier at vi må beholde innreiserestriksjoner selv i perioder med høy smitte for å begrense belastningen på primærhelsetjenesten.

I en situasjon hvor Norge har vesentlig lavere smittenivå enn resten av Europa, vil det være viktig å beholde regler som i høy grad begrenser importsmitte. I en situasjon hvor smittenivået i Norge er omtrent det samme som i en del andre europeiske land, blir det mindre viktig å opprettholde slike begrensninger for disse landene.

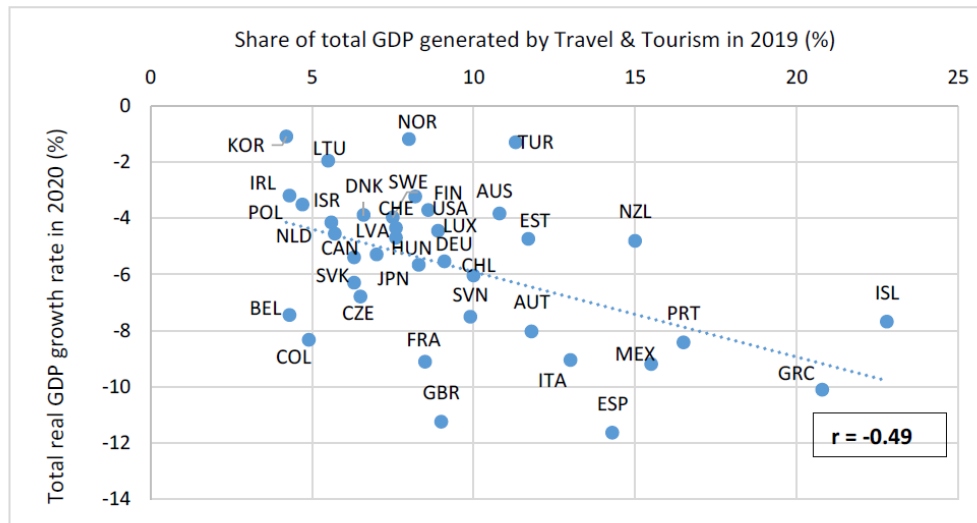
Karantene er et svært viktig virkemiddel i dette.

### *Hensynet til nasjoners økonomi*

Initiativet bak denne OECD-konferansen kom fra Spania. I forarbeidet med å dokumentere økonomiske konsekvenser av begrenset reising, ble nedenstående grafiske framstilling presentert. Den ble også vist under konferansen. Den viser med all tydelighet at konsekvensene av reiserestriksjoner har vært merkbart forskjellig for den norske økonomien vs en rekke andre land – ikke minst Spania.

Mens (fritids)reiser og turisme utgjorde rundt 15-20 % av BNP for land som Spania og Hellas i 2019, var andelen betydelig lavere for Norge. Norge har samtidig opplevd en betydelig mindre nedgang i samlet BNP i 2020 sammenlignet med 2019 og sammenlignet med eksempelvis Spania og Hellas.

Figure 3. OECD countries most exposed to travel and tourism suffered greater falls in GDP



Note: Correlation coefficient computed on a sample of 37 OECD countries.

Source: *OECD Economic Outlook* December 2020 database and World Travel & Tourism Council database.

En av konklusjonene fra Holdenutvalget var at det viktigste for næringslivet er stabilitet. Det beste for næringslivet ville derfor ha vært at vi hadde klart å beholde det lave smittenivået som ble oppnådd etter den første nedstengningen i mars 2020. Det er lettere for næringslivet å tilpasse seg moderat inngripende smitteverntiltak hvis det er mulig å beholde kontrollen over lengre tid og ha tilpassede kompensasjonsordninger.

Begrenset importsmitte er derfor viktig av hensynet til norsk næringsliv.

En annen rapport fra OECD viser at de landene som har klart å holde et lavt smittepress, er de landene som har fått minst nedgang i økonomien. Å lette på restriksjoner for å få i gang økonomien, kan derfor være kontraproduktiv dersom dette øker smittespredningen i landet.



## Anbefalt posisjon

Vår oppsummering av OECD-konferansen – sett i en norsk kontekst – gjør at vi anbefaler følgende posisjon for Norge:

- Vi anerkjenner at for en rekke europeiske land utgjør fritidsreiser og turisme en stor del av disse landenes BNP og at det ligger store økonomiske incentiver i å legge til rette for økt reiseaktivitet.
- For norsk økonomi vil det være svært viktig å begrense importsmitte. Det vil samlet sett utgjøre minst skade for norsk økonomi om man opprettholder et strengt regime for fritidsreiser og turisme.
- Dette forsterkes av at det er betydelige forskjeller i smittetrykk mellom Norge og en rekke land som er store reisemål for norske turister, og for turister som ønsker seg til Norge.
- Karantene er et svært viktig virkemiddel for å begrense importsmitte. Selv et testregime slik det ble presentert under OECD-konferansen, vil ikke eliminere en effekt av karantenering på reduksjon av importsmitte.
- Hvis et testregime skal gi unntak fra karanteneplikten, forutsetter det grundig epidemiologisk gjennomgang av testregimet og at testresultater kan dokumenteres via pålitelige verktøy (sertifikater). Det vil i så fall bli svært viktig å identifisere hvilke betingelser som må være oppfylt før et laboratorium eller myndighet skal kunne utstede et sertifikat til en reisende.
- Det er naturlig å peke på det arbeidet som gjøres med å etablere vaksinepass etter internasjonale standarder. Ved å øke trykket på vaksiner og bruk av vaksinepass vil det åpne seg nye muligheter for å normalisere fritidsreiser og turisme.

Vennlig hilsen

Helen Brandstorp e.f.  
direktør

Arve Paulsen  
prosjektleder

*Dokumentet er godkjent elektronisk*

Kopi:

Helsedirektoratet, Beredskap @helsedir.no  
Helsedirektoratet, Krisepostkasse Divisjon analyse og samfunn  
FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd @fhi.no

