



Rada
Evropské unie

Brusel 25. listopadu 2021
(OR. en)

14407/21

**Interinstitucionální spis:
2021/0398(NLE)**

**FREMP 274
JAI 1303
COVID-19 397
FRONT 412
MI 894
SAN 706
TRANS 709
IPCR 152
COCON 77
COMIX 593**

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	25. listopadu 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2021) 755 final
Předmět:	Návrh DOPORUČENÍ RADY, kterým se mění doporučení Rady (EU) 2020/1632, pokud jde o koordinovaný přístup za účelem usnadnění bezpečného cestování během pandemie COVID-19 v schengenském prostoru

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 755 final.

Příloha: COM(2021) 755 final



V Bruselu dne 25.11.2021
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Návrh

DOPORUČENÍ RADY,

kterým se mění doporučení Rady (EU) 2020/1632, pokud jde o koordinovaný přístup za účelem usnadnění bezpečného cestování během pandemie COVID-19 v schengenském prostoru

(Text s významem pro EHP)

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Unie tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva a zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob. Podle schengenského *acquis* lze vnitřní hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. To zahrnuje i státní příslušníky třetích zemí s oprávněným bydlištěm v EU a státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně vstoupili na území některého členského státu a kteří se mohou volně pohybovat na území všech ostatních členských států po dobu nejvýše 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů.

V reakci na vypuknutí pandemie COVID-19 přijaly členské státy různá a často lišící se opatření k omezení šíření viru, z nichž některá měla dopad také na právo státních příslušníků třetích zemí, kteří mají oprávněný pobyt nebo bydliště v Unii, volně cestovat mezi územími členských států, jako jsou omezení vstupu nebo požadavky na přeshraniční cestující, aby podstoupili testy na infekci SARS-CoV-2. Při přijímání a uplatňování omezení volného pohybu mají členské státy povinnost dodržovat zásady práva EU, zejména zásadu proporcionality a zákaz diskriminace.

Jednostranná opatření v této oblasti způsobila značná narušení, neboť podniky, občané, obyvatelé a návštěvníci se museli vyrovnávat s celou řadou lišících se a rychle se měnících opatření. To je zvláště škodlivé v situaci, kdy již bylo evropské hospodářství virem výrazně postiženo. Zmíněná odlišnost může rovněž oslabit důvěru veřejnosti ve zdravotní opatření, zejména v očkování, což by opět mohlo zhoršit epidemiologickou situaci.

Aby se zajistila větší koordinace mezi členskými státy, přijala Rada dne 13. října 2020 na základě návrhu Komise doporučení Rady (EU) 2020/1475 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19¹. Doporučení Rady zavedlo koordinovaný přístup k těmto klíčovým bodům: uplatňování společných kritérií a prahových hodnot při rozhodování o tom, zda omezení volného pohybu zavést, mapování rizika přenosu onemocnění COVID-19 na základě dohodnutého barevného kódu a koordinovaný přístup, pokud jde o (případná) opatření, která se mohou odpovídajícím způsobem uplatnit na osoby pohybující se mezi oblastmi, v závislosti na úrovni rizika přenosu v uvedených oblastech. Vzhledem k vývoji epidemiologické situace bylo toto doporučení Rady později aktualizováno².

S ohledem na státní příslušníky třetích zemí s oprávněným pobytem nebo bydlištěm v EU přijala Rada dne 30. října 2020 také doporučení (EU) 2020/1632 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 v schengenském prostoru³.

S cílem usnadnit bezpečný volný pohyb během pandemie COVID-19 přijaly Evropský parlament a Rada dne 14. června 2021 nařízení (EU) 2021/953 a (EU) 2021/954 o digitálním certifikátu EU COVID. Digitální certifikát EU COVID se ukázal být základním nástrojem při obnově cestování v rámci Unie⁴. V zájmu co nejlepšího využití rámce digitálního certifikátu

¹ Úř. věst. L 337, 14.10.2020, s. 3.

² Doporučení Rady (EU) 2021/119 ze dne 1. února 2021, kterým se mění doporučení (EU) 2020/1475 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 (Úř. věst. L 361, 2.2.2021, s. 1).

³ Úř. věst. L 366, 4.11.2020, s. 25.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu

EU COVID Rada téhož dne rovněž změnila doporučení Rady (EU) 2020/1475⁵. Podle pozměněných pravidel by očkované nebo uzdravené osoby měly být osvobozeny od omezení uplatňovaných v souladu s dotčeným doporučením.

Od června 2021 pokračuje zavádění digitálního certifikátu EU COVID rychlým tempem. Ke dni 13. října 2021 vydaly členské státy více než 591 milionů digitálních certifikátů EU COVID, a to 437 milionů certifikátů o očkování, 144 milionů certifikátů o testu a 10 milionů certifikátů o zotavení⁶. Digitální certifikát EU COVID je tedy široce dostupným a spolehlivě uznávaným nástrojem k usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19. Podle průzkumu Eurobarometr zveřejněného v září 2021 zhruba dvě třetiny (65 %) respondentů souhlasily s tím, že digitální certifikát EU COVID je nejbezpečnějším prostředkem pro volný pohyb v Evropě během pandemie COVID-19⁷. Téměř všechny členské státy rovněž používají digitální certifikát EU COVID pro domácí účely.

Rámec digitálního certifikátu EU COVID úspěšně využívají nejen členské státy EU, tři země Evropského hospodářského prostoru, které nejsou členy EU⁸, a Švýcarsko⁹, ale také stále více třetích zemí¹⁰, přičemž další se dle očekávání v budoucnu ještě připojí. V důsledku toho je rámec digitálního certifikátu EU COVID jediným rozsáhlým systémem, který funguje na mezinárodní úrovni¹¹.

Epidemiologická situace v Unii, která se vyznačuje vysokou a rostoucí celkovou mírou hlášení případů, je zároveň i nadále problematická a odůvodňuje zachování opatření zaměřených na ochranu veřejného zdraví. Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) doporučuje jako hlavní nástroje k omezení dalšího šíření viru a jeho variant zvyšování proočkovanosti proti onemocnění COVID-19 ve všech způsobilých věkových skupinách, jakož i zachování zmírňujících opatření, jako je používání roušek, lepší větrání v uzavřených prostorách a dodržování bezpečného odstupu¹².

Dne 25. listopadu 2021 přijala Komise návrh doporučení Rady o koordinovaném přístupu za účelem usnadnění bezpečného volného pohybu během pandemie COVID-19 a o nahrazení doporučení (EU) 2020/1475¹³. Komise v něm navrhuje upravit koordinovaný přístup, aby reflektoval dvě důležité změny, jež mají dopad na epidemiologickou situaci. Zprvce se

během pandemie COVID-19 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/954 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí s oprávněným pobytem nebo bydlištěm na území členských států během pandemie COVID-19 (Úř. věst. L 211, 15.6.2021, s. 24).

⁵ Doporučení Rady (EU) 2021/961 ze dne 14. června 2021, kterým se mění doporučení (EU) 2020/1475 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 (Úř. věst. L 213I, 16.6.2021, s. 1).

⁶ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě podle čl. 16 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19 (COM(2021) 649 final).

⁷ K dispozici na adrese: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>

⁸ Island, Lichtenštejnsko a Norsko.

⁹ Občané Unie a švýcarští státní příslušníci požívají vzájemných práv na vstup a pobyt na základě Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob (Úř. věst. L 114, 30.4.2002, s. 6).

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_cs#recognition-of-covid-certificates-from-third-non-eu-countries

¹¹ COM(2021) 649 final.

¹² <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf>

¹³ COM(2021) 749 final.

výrazně zvýšila proočkovanosť a zadruhé rychlým tempem postupuje i zavádění digitálního certifikátu EU COVID, který je k dispozici rovněž státním příslušníkům třetích zemí s oprávněným pobytem nebo bydlištěm v EU. V návrhu Komise na doporučení Rady o koordinovaném přístupu za účelem usnadnění bezpečného volného pohybu během pandemie COVID-19 a o nahrazení doporučení (EU) 2020/1475¹⁴ jsou důvody k předložení tohoto návrhu dále vysvětleny.

V důsledku toho a v zájmu zajištění soudržnosti by doporučení Rady (EU) 2020/1632 mělo být po svém přijetí změněno tak, aby odkazovalo na nové doporučení.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Toto doporučení slouží k provedení stávajících ustanovení týkajících se omezení cestování v rámci schengenského prostoru z důvodu veřejného zdraví.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Toto doporučení je v souladu s ostatními politikami Unie, včetně politik týkajících se volného pohybu občanů Unie, ochrany veřejného zdraví a neprovádění kontrol na vnitřních hranicích v rámci schengenského prostoru.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Smlouva o fungování Evropské unie, a zejména čl. 77 odst. 2 písm. c) a e) a článek 292.

- **Subsidiarita**

Článek 292 Smlouvy o fungování EU umožňuje Radě přijmout doporučení. Podle tohoto ustanovení rozhoduje Rada na návrh Komise ve všech případech, kdy má podle Smluv přijmout akt na návrh Komise.

To platí v současné situaci, neboť jednotný přístup je zapotřebí, aby se zamezilo narušením způsobeným jednostrannými a nedostatečně koordinovanými opatřeními omezujícími cestování v rámci schengenského prostoru. Ustanovení čl. 77 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU stanoví, že Unie tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva a zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob. Podle schengenského *acquis* lze vnitřní hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. To zahrnuje i státní příslušníky třetích zemí s oprávněným bydlištěm v EU a státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně vstoupili na území některého členského státu, již mohou volně cestovat na území všech ostatních členských států po dobu nejvýše 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů.

Kromě toho čl. 77 odst. 2 písm. c) a e) Smlouvy o fungování EU stanoví, že podmínky, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí v Unii svobody pohybu, a neprovádění kontrol osob bez ohledu na jejich státní příslušnost při překračování vnitřních hranic stanoví Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem, s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.

Podle čl. 168 odst. 6 může Rada na návrh Komise rovněž vydávat doporučení k účelům zajištění vysokého stupně ochrany lidského zdraví při vymezení a provádění všech politik a činností Unie.

¹⁴ COM(2021) 749 final.

- **Proporcionalita**

Přijímání jednostranných nebo nekoordinovaných opatření by mohlo vést k nejednotným a roztržitým omezením cestování v rámci schengenského prostoru, čímž by vznikla nejistota pro státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně vstoupili na území některého členského státu a kteří mohou volně cestovat na území všech ostatních členských států. Návrh nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné a přiměřené pro dosažení zamýšleného cíle.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADU

- **Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Návrh zohledňuje pravidelné diskuse s členskými státy, dostupné informace o vývoji epidemiologické situace a příslušné dostupné vědecké důkazy.

- **Posouzení dopadů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Základní práva**

Nevztahuje se na tento návrh.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Žádné.

5. OSTATNÍ PRVKY

Nevztahuje se na tento návrh.

Návrh

DOPORUČENÍ RADY,

kterým se mění doporučení Rady (EU) 2020/1632, pokud jde o koordinovaný přístup za účelem usnadnění bezpečného cestování během pandemie COVID-19 v schengenském prostoru

(Text s významem pro EHP)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 77 odst. 2 písm. c) a e) a čl. 292 první a druhou větu této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) V souladu s článkem 67 Smlouvy o fungování EU tvoří Unie prostor svobody, bezpečnosti a práva a zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob. Podle schengenského *acquis* lze vnitřní hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. To zahrnuje i státní příslušníky třetích zemí s oprávněným bydlištěm v EU a státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně vstoupili na území některého členského státu a kteří mohou volně cestovat na území všech ostatních členských států po dobu nejvýše 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů.
- (2) Dne 30. ledna 2020 vyhlásil generální ředitel Světové zdravotnické organizace (WHO) ohrožení veřejného zdraví mezinárodního významu z důvodu globální nákazy novým koronavirem, který způsobuje onemocnění koronavirem 2019 (COVID-19). Dne 11. března 2020 dospěla WHO k závěru, že COVID-19 lze označit za pandemii.
- (3) S cílem omezit šíření viru SARS-Cov-2 přijaly členské státy různá opatření, z nichž některá měla dopad na právo pobytu a volného cestování na území členských států, a to i pro státní příslušníky třetích zemí s oprávněným pobytem nebo bydlištěm na území některého členského státu, například omezení vstupu nebo požadavky na přeshraniční cestující, aby podstoupili karanténu. V důsledku kontrol osob, bez ohledu na jejich státní příslušnost, při překračování vnitřních hranic v rámci schengenského prostoru měla tato opatření nepříznivý a nepřiměřený dopad.
- (4) Dne 13. října 2020 přijala Rada na návrh Komise doporučení (EU) 2020/1475 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19¹⁵. Uvedené doporučení vymezuje obecné zásady a společná kritéria, včetně společných prahových hodnot při zvažování omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19. Rovněž stanoví společný rámec ohledně možných opatření pro cestující přijíždějící z oblastí s vyšším rizikem. Obsahuje doporučení členským státům,

¹⁵ Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 (Úř. věst. L 337, 14.10.2020, s. 3).

aby při přijímání omezujících opatření koordinovaly své činnosti a informovaly veřejnost.

- (5) Doporučení Rady (EU) 2020/1632 doporučuje uplatňování obecných zásad, společných kritérií, společných prahových hodnot a společného rámce opatření, včetně doporučení týkajících se koordinace a komunikace, jak je stanoveno v doporučení (EU) 2020/1475, také v souvislosti s cestováním v rámci prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.
- (6) Aby Rada zohlednila vývoj pandemie COVID-19, ke kterému došlo od přijetí doporučení (EU) 2020/1475, nahradila na základě návrhu Komise uvedené doporučení [doporučením (EU) 2021/XXXX [číslo a datum vloží Úř. věst.].
- (7) S cílem zajistit, že společná kritéria, prahové hodnoty a rámec opatření uplatňované členskými státy k usnadnění bezpečného cestování v rámci prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích během pandemie COVID-19 zůstanou aktuální a plně v souladu se společným přístupem zaměřeným na usnadnění svobody pohybu, jak je stanoveno v [doporučení (EU) 2021/XXXX], měl by být odkaz v doporučení Rady (EU) 2020/1632 na doporučení (EU) 2020/1475 nahrazen odkazem na [doporučení (EU) 2021/XXXX]. Toto doporučení rozvíjí ta ustanovení schengenského *acquis*, kterých se neúčastní Irsko v souladu s rozhodnutím Rady 2002/192/ES¹⁶; Irsko se tedy nepodílí na jeho přijímání a toto doporučení pro ně není závazné ani použitelné.
- (8) Pokud jde o Bulharsko, Chorvatsko, Kypr a Rumunsko, představuje toto doporučení akt navazující na schengenské *acquis* nebo s ním jinak související ve smyslu čl. 3 odst. 2 aktu o přistoupení z roku 2003, čl. 4 odst. 2 aktu o přistoupení z roku 2005 a čl. 4 odst. 2 aktu o přistoupení z roku 2011.
- (9) Pokud jde o Island a Norsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě C rozhodnutí Rady 1999/437/ES¹⁷.
- (10) Pokud jde o Švýcarsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě C rozhodnutí Rady 1999/437/ES¹⁸ ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/146/ES¹⁹.
- (11) Pokud jde o Lichtenštejnsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k Dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, která spadají do oblasti

¹⁶ Rozhodnutí Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (Úř. věst. L 64, 7.3.2002, s. 20).

¹⁷ Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 36.

¹⁸ Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 52.

¹⁹ Rozhodnutí Rady 2008/146/ES ze dne 28. ledna 2008 o uzavření dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 1).

uvedené v čl. 1 bodě C rozhodnutí 1999/437/ES²⁰ ve spojení s článkem 3 rozhodnutí 2011/350/EU²¹,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

Doporučení (EU) 2020/1632 se mění takto:

V jediném doporučení se slova „doporučení (EU) 2020/1475“ nahrazují slovy „doporučení Rady 2021/XXXX“.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*

²⁰ Úř. věst. L 160, 18.6.2011, s. 21.

²¹ Rozhodnutí Rady 2011/350/EU ze dne 7. března 2011 o uzavření Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropské unie, pokud jde o zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob (Úř. věst. L 160, 18.6.2011, s. 19).